

Suomalainen turvallisuuskäsitys ja vuoden 2007 laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta

Ossi Matias Hietala

Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Poliittinen historia
Pro gradu -tutkielma
Marraskuu 2018



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos/Institution– Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä/Författare – Author Hietala Ossi Matias			
Työn nimi / Arbetets titel – Title Suomalainen turvallisuuskäsitys ja vuoden 2007 laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta			
Oppiaine /Läroämne – Subject Poliittinen historia			
Työn laji/Arbetets art – Level Pro Gradu -tutkielma		Aika/Datum – Month and year Marraskuu 2018	Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages 90
Tiivistelmä/Referat – Abstract			
<p>Tutkimuksen aiheena ovat Suomessa 2000-luvun alussa vallinnut turvallisuuskäsitys sekä vuoden 2007 laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta, jossa säädetään vapaaehtoisen sotilaallisen, sotilaallisia valmiuksia palvelevan ja muun maanpuolustukseen kuuluvan koulutuksen järjestämisestä Suomessa. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, millainen suomalainen turvallisuuskäsitys oli, ja miten turvallisuuskäsitys ja vuoden 2007 laki ilmentävät toisiaan. Aihetta lähestytään sisällönanalyysin keinoin. Tutkimusaineistoina ovat vuoden 2007 laki valmistelu- ja tausta-asia-kirjoineen sekä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot vuosilta 1995–2004.</p> <p>Selontekojen edustama suomalainen turvallisuuskäsitys on 1900-luvun loppua kohden laajentunut yhtäältä horisontaalisesti sotilaallisen turvallisuuden ulkopuolelle muun muassa yhteiskunnallisiin ja ympäristöä koskeviin kysymyksiin ja toisaalta vertikaalisesti käsittämään valtion olemassaolon lisäksi kansainvälisen järjestelmän ja yksilön turvallisuutta. Lisäksi selonteissa on havaittavissa turvallisuuskäsitysten kaksijakoisuus: yhtäältä keskeisenä käsitteenä pidetään laajaa turvallisuutta, toisaalta turvallisuuden keinovalikoima painottuu hyvin sotilaallisesti. Turvallisuuskäsitysten laajenemisen ja hajautumisen taustalla nähdään turvallisuuspolitiikan parlamentarisoitumiskehitys.</p> <p>Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettu laki määrittelee Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen aseman julkisoikeudellisenä yhdistyksenä sekä sen julkishallinnolliset tehtävät. Toinen keskeinen vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimija ovat puolustusvoimien paikallisjoukkoihin kuuluvat maakuntajoukot.</p> <p>Vapaaehtoinen sotilaallinen koulutus alkoi Suomessa 1990-luvun alussa ja sitä toteuttamaan perustettiin Maanpuolustuskoulutus ry vuonna 1993. Tarve toiminnasta annettavalle laille nousi esille vuonna 1994, ja hallitus antoi esityksen laiksi vuonna 2006. Esityksestä annetuissa julkishallinnon, puolueiden ja järjestöjen lausunnoissa korostuvat sotilaallisen koulutuksen määritelmän täsmentämistarve, toiminnan parlamentaarisen valvonnan tarpeellisuus sekä sotilaallisen ja siviiliturvallisuuden alojen välisen työnjaon säilyttäminen. Lisäksi Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle vahvistettavaa sotilaallisen koulutuksen antamisen mahdollisuutta vaadittiin tarkasteltavaksi suhteessa perustuslakiin. Lain tarpeellisuus tunnustettiin yleisesti, mutta vaihtelevista syistä: osa lausujista katsoi lain vahvistavan toiminnan asemaa, osa puolestaan piti rajojen asettamista tarpeellisenä. Samat asiat korostuivat myös lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä ja lehdistön kirjoituksissa.</p> <p>Vapaaehtoisista maanpuolustusta koskeva lainsäädäntö ilmentää suomalaista turvallisuuskäsitystä neljän tekijän kautta. Ensiksi hajautuneet ja kaksijakoiset käsitykset turvallisuudesta ja uhkista näkyvät lain ja siitä käytyjen keskustelujen sekä käytännön toiminnan ulottumisessa sotilaallisen turvallisuuden lisäksi muille yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen aloille. Toiseksi turvallisuus on laajennuttuaan sektoroitunut, ja lainsäädännössä ja siitä käydyissä keskusteluissa on havaittavissa eri toimijoiden tarpeita puolustaa reviirejään ja resurssejaan muiden sektorien leviämismiseltä toimialalleen. Kolmanneksi keskeiset käsitteet, laaja turvallisuus ja sotilaallinen koulutus, on määritelty epätasaisesti sekä selonteissa että vuoden 2007 laissa. Yhtäältä löyhästi määritellyt käsitteet aiheuttavat epäselvyyksiä ja kilpailua vaikutusvallasta kaikilla toiminnan tasoilla; toisaalta ne mahdollistavat päätöksenteon joustamisen tilanteen ja kulloistenkin intressien vaatimalla tavalla. Neljänneksi sekä selonteissa että vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa näkyvät historialliset painolastit.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Vapaaehtoinen maanpuolustustyö Kansallinen turvallisuus Kokonaisturvallisuus Turvallisuuspolitiikka Lainsäädäntö			
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston kirjasto Helda-tietokanta			
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information			

Sisällys

1 Johdanto.....	1
1.1 Aiheen valinta ja perustelu	1
1.2 Työn rakenne	1
1.3 Aikaisempi tutkimus.....	2
1.4 Hypoteesit, tutkimuskysymykset ja rajaukset	6
1.5 Tutkimusaineisto ja -menetelmä	8
1.6 Turvallisuuden käsite ja sen tulkintoja.....	9
1.7 Perinteinen ja laaja turvallisuuskäsitys	14
2 ”Suomalainen” turvallisuuskäsitys	18
2.1 Turvallisuuskäsitys kylmän sodan aikana.....	20
2.2 Turvallisuuskäsitys valtioneuvoston selonteoissa 1995—2004.....	22
2.3 YETT-strategian edustama turvallisuuskäsitys.....	32
2.4 Yhteenveto	34
3 Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta	36
3.1 Lain sisältö.....	36
3.2 Maakuntajoukot.....	41
3.3 Maanpuolustuskoulutusyhdistys	42
4 Vuoden 2007 lain säätäminen	45
4.1 Asiakirjat vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain taustalla.....	45
4.2 Hallituksen esitys HE 172/2006 vp.....	51
4.3 Julkishallinnon ja viranomaisten lausunnot.....	53
4.4 Puolueiden ja järjestöjen lausunnot	59
4.5 Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa ja valiokunnissa	66
4.6 Vapaaehtoinen maanpuolustus tiedotusvälineissä	70
5 Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta suomalaisen turvallisuuskäsityksen ilmentäjänä	73
5.1 Turvallisuuden hajautuminen ja uhkiin vastaaminen	73
5.2 Sektoroitunut turvallisuuspolitiikka ja kamppailu resursseista	75
5.3 Keskeisten käsitteiden määritelmien puutteellisuus.....	77
5.4 Konventionaalisen sodan pelko ja suojeluskunnat historiallisina painolasteina	79
6 Lopuksi	82
Lähteet	85
Kirjallisuus	87

1 Johdanto

1.1 Aiheen valinta ja perustelu

Tutkimuksen aiheena on laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007), jossa säädetään vapaaehtoisen sotilaallisen, sotilaallisia valmiuksia palvelevan ja muun maanpuolustukseen kuuluvan koulutuksen järjestämisestä Suomessa. Laki määrittelee Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen (MPK) aseman julkisoikeudellisena yhdistyksenä, jonka julkisia hallintotehtäviä ovat maanpuolustuskoulutus ja -tiedotus, naisten osallistumismahdollisuuksien kehittäminen maanpuolustuksen alalla sekä maanpuolustuskoulutuksen valtakunnallinen yhteensovittaminen.

Tarkastelen lakia vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta siitä näkökulmasta, miten se ja 2000-luvun alun suomalainen turvallisuuskäsitys tai -käsitykset ilmentävät toisiaan. Tutkimuksen toisena aiheena ovat näin ollen turvallisuuskäsitys käsitteenä ja Suomessa vallinneet turvallisuuskäsitykset.

Hieman yli sata vuotta Suomen itsenäistymisen ja kohta kahdeksan vuosikymmentä viime sotiemme alkamisen jälkeen maanpuolustuksen perusratkaisu on edelleen jatkuvan julkisen keskustelun aiheena. Kolmekymmentä vuotta sitten tapahtunut Neuvostoliiton ja itäblokin mureneminen sekä kylmän sodan päättyminen ovat muuttaneet monella tavalla puolustusratkaisun perustana olevia tekijöitä ja tuoneet lisää aihetta keskustelulle muun muassa asevelvollisuuden mielekkyydestä. Toisaalta taas vapaaehtoistoiminnan arvo viranomaisten toiminnan tukemisessa on tunnustettu yhä selväsanaisemmin ja ihmisten osallistumishalu on haluttu valjastaa myös maanpuolustuksen käyttöön. Vapaaehtoista maanpuolustusta koskeva lainsäädäntö on vuonna 2018 perusteellisen uudistushankkeen kohteena, ja uudistuksen tuloksia odottaessa on kiinnostavaa koettaa selvittää vielä voimassa olevan lain taustoja.

1.2 Työn rakenne

Tutkielma koostuu johdannosta, neljästä pääluvusta ja yhteenvedosta. Johdannossa käsittelem tutkimusaiheen, kuvaan aihetta käsittelevää aikaisempaa tutkimusta, esitän tut-

kimuksen olettamukset, tutkimuskysymykset ja rajaukset sekä esittelen käyttämäni aineistot ja menetelmät. Lisäksi alaluvuissa 1.6 ja 1.7 esittelen *turvallisuuden ja turvallisuuskäsityksen* käsitteet keskeisine tulkintoineen ja orientaatioineen.

Luvussa 2 kuvaan *suomalaiseksi* kutsuttavan turvallisuuskäsityksen kehityskaarta viime sotien jälkeisenä aikana perustuen pääasiassa valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selontekoihin sekä niitä tutkineen Jarno Limnéllin väitöskirjaan vuodelta 2009 ja painottuen selontekojen aikakauteen vuodesta 1994 alkaen.

Kolmas luku sisältää kuvauksen vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain 556/2007 sisällöstä ja keskeisistä merkityksistä sekä laissa tarkoitetuista vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimijoista, maakuntajoukoista ja Maanpuolustuskoulutusyhdistyksestä. Neljäs luku puolestaan koostuu lain säätämisprosessista ja siitä käydystä keskustelusta sekä lausunnoista. Säätämisprosessin lopputulos, vuoden 2007 laki, esitellään ennen itse prosessia, jotta lukijan on helpompi nähdä, mihin kokonaisuuteen lain valmistelussa ja käsittelyssä esille tulleet yksityiskohdat liittyvät.

Viidennessä luvussa esitän analyysia siitä, miten suomalaisen turvallisuuskäsityksen kehittyminen ja erityisesti vuoden 2004 valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa ilmenevä turvallisuuskäsitys näkyy käsiteltävässä laissa ja siitä käydyssä keskustelussa. Vapaaehtoinen maanpuolustus ja erityisesti sitä koskeva lainsäädäntö siis toimivat tapauksena, jota tutkitaan käyttäen turvallisuuskäsitystä eräänlaisena teoreettisena taustana. Viidettä lukua seuraa lyhyt yhteenveto, joka sisältää myös ajatuksia jatkotutkimusta varten.

1.3 Aikaisempi tutkimus

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia ei ole juurikaan tutkittu akateemisesti, ja vapaaehtoista maanpuolustusta yleisesti käsittelevä tutkimus painottuu voimakkaasti Maanpuolustuskorkeakoulun ja muiden korkeakoulujen eriasteisiin opinnäytetöihin. Koska Maanpuolustuskorkeakoulu on puolustusvoimien upseereja kouluttava oppilaitos, on siellä tehtyjen tutkielmien näkökulma tyypillisesti puolustusvoimien tarpeiden ohjaama ja keskittyy ennen kaikkea toiminnan sotilaalliseen merkitykseen yhteiskunnallisen sijaan. Toisaalta siviiliyliopistoissa on tutkittu muutamia vapaaehtoisen

maanpuolustuksen muotoja ja toiminnan organisointia eri näkökulmista. Esimerkkejä tutkimusasetelmista ovat vapaaehtoisten sitoutuminen tehtäväänsä ja organisaatioonsa johtamisen näkökulmasta¹ sekä reserviläisnaisten vapaaehtoiseen maanpuolustustoimintaan osallistumisen kuvailu². Maakuntajoukkoja koskeva tutkimus koostuu pääosin Maanpuolustuskorkeakoulun opinnäytteistä, joiden käyttö on pääsääntöisesti niiden sisällön vuoksi rajoitettu viranomaiskäyttöön. Paikallispuolustusta ja paikallisjoukkoja (joihin maakuntajoukot kuuluvat) koskevan tutkimuksen näkökulma on pääsääntöisesti puolustusvoimien sisäisiä, koulutuksen ja poikkeusolojen toiminnan kehittämiseen liittyviä tarpeita palveleva, ei niinkään turvallisuuspoliittinen tai historiallinen.

Helsingin yliopistossa on tehty kaksi suoraan vapaaehtoista maanpuolustuskoulutusta käsittelevää pro gradu -tutkielmaa. Milla Kaarna tarkastelee pro gradu -tutkielmassaan *Vapaaehtoisen maanpuolustustyön uudet haasteet*³ vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittymistä 1990-luvulla myös ajan turvallisuuspoliittisen tilanteen kautta. Kaarnan vuonna 1998 valmistunut *current events* -henkinen tutkielma antaa käyttökelpoisen pohjan uuden, osin vastaavan tutkielman laatimiselle. Gradun keskeisin ongelmakohta on sen arvioineen professori Teija Tiilikaisen mukaan se, että Kaarnan laajasti esittelemän turvallisuuskäsityksen syy-yhteys sotilaallisen maanpuolustuksen järjestämiseen jää epäselväksi. Kuluneiden kahden vuosikymmenen aikana edistynyt strategian ja turvallisuuspolitiikan alan tutkimus antavat nähdäkseni runsaasti mahdollisuuksia tämän syy-yhteyden tarkemmalle analysoinnille. Kaarna myös esitti tutkielmassaan toiminnan sitomista lainsäädäntöön, mikä toteutuikin vajaata vuosikymmentä myöhemmin.

Toinen aihetta käsittelevä pro gradu -työ on Sirkku Laurilan Helsingin yliopiston markkinoinnin oppiaineeseen tekemä tutkielma *Vapaaehtoinen sitoutuminen. Maanpuolustus-*

¹ Veijola, Heta: *Maakuntajoukkoihin sijoitettujen reserviläisten sitoutuminen ja siihen vaikuttavat tekijät*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu, 2016.

² Takamaa, Susanna: *Reserviläisnaisten osallistuminen vapaaehtoiseen maanpuolustukseen*. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto, yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, 2014.

³ Kaarna, Milla: *Vapaaehtoisen maanpuolustustyön uudet haasteet. Tutkielma vapaaehtoisen maanpuolustusjärjestelmän turvallisuuspoliittisesta merkityksestä Suomessa*. Pro gradu -tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Yleisen valtio-opin laitos, 1998.

koulutus ry:n muuttuvan roolin vaikutus jäsenliittojen toimintaan vuodelta 2007. Laurilan tutkielman keskeinen teema on muutosjohtaminen, ja hän tarkastelee aiheitaan käyttäen tapausesimerkkinä MPK:n julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi muuttumisen vaikutuksia jäsenjärjestöjensä toimintaedellytyksiin ja vapaaehtoisten motivaatioon. Jäsenjärjestöjen johdon haastatteluihin perustuvan tutkimuksen keskeiset johtopäätökset liittyvät motivaation ja muutosvastarinnan yhteyteen. Laurilan mukaan järjestöissä on epäilty MPK:n aseman muuttumisen vaikeuttavan vapaaehtoisten toimintaa byrokraatian lisääntymisen myötä, lisäävän viranomaiskontrollia ja vähentävän jäsenjärjestöjen vaikutusvaltaa.⁴ Tutkielma valaisee jäsenjärjestöjen suhtautumista lainvalmisteluprosessiin, jota pidettiin ilmeisesti tarpeettoman salamyhkäisenä ja läpinäkymättömänä. Laurila sivuaa muutamassa kohdin myös jäsenjärjestöjen edustajien näkemyksiä siitä, mihin MPK:n tulisi muutoksen jälkeen kohdistaa eniten koulutusresursseja, mikä puolestaan kertoo osaltaan jäsenjärjestöissä ja vapaaehtoiskentällä vallinneesta turvallisuuskäsityksestä.

Maanpuolustuskoulutusyhdistys on julkaissut toimintansa aikana kaksi historiikkia, ensimmäisen vuonna 2003 toimittuaan kymmenen vuotta⁵ ja toisen vuonna 2008 viiden toista vuoden toiminnan jälkeen⁶. Historiikit järjestön omina julkaisuina kertovat MPK:ta ja lakihanketta koskevista tapahtumista MPK:n näkökulmasta, mutta niillä on käyttöarvoa myös sikäli, että niissä on kerrottu tapahtumista aikajärjestyksessä. MPK:n näkökulma teoksissa tarkoittaa myös sitä, että MPK:n toimintamuodoista, koulutusjärjestelmästä ja käytännön toiminnasta on kerrottu järjestön itsensä käyttämää kieltä käyttäen.

Turvallisuutta tutkitaan tiedeyhteisössä hyvin laaja-alaisesti, ja turvallisuuteen liittyvää tietoa on saatavilla viljalti. Puolustusvoimiin kuuluva Maanpuolustuskorkeakoulu on Suomen aktiivisimpia maanpuolustusta ja turvallisuuspolitiikan kautta ymmärrettyä strategiaa käsittelevän tutkimuksen tuottajia. Nykyisin sotataidon laitokseen kuuluvan

⁴ Laurila, Sirkku: *Vapaaehtoinen sitoutuminen. Maanpuolustuskoulutus ry:n muuttuvan roolin vaikutus jäsenliittojen toimintaan*. Pro gradu -tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto, Maatalous-metsätieteellinen tiedekunta, Taloustieteen laitos, 2007.

⁵ Viljanen, Jussi: *Suomen ja kansalaisten turvallisuudeksi. Maanpuolustuskoulutus ry:n ensimmäinen vuosikymmen 1993 - 2004*. Kuopio: Maanpuolustuskoulutus ry, 2005.

⁶ Viljanen, Jussi: *Meitä on jo 300 000. Maanpuolustuskoulutusyhdistys (MPK) 15 vuotta*. Kuopio: Maanpuolustuskoulutusyhdistys, 2008.

strategian laitoksen julkaisuihin kuuluvat muun muassa Jyri Raitasalon, Joonas Sipilän ja Jari Rantapelkosen teokset, joissa sotaa ja asevoimien olemassaoloa tarkastellaan ”historialliseen ympäristöönsä sidottuina yhteiskunnallisina ilmiöinä”⁷. Tutkimuksessa keskeisenä käsitteenä esiintyy sodan kuva, jolla tarkoitetaan asevoimien käytön luonteesta, tarpeesta, mahdollisuuksista, periaatteista ja toimintamalleista vallitsevia yhteisiä käsityksiä. Tähän sisältyvät myös asevoimien olemassaolo ja kehittäminen, joihin myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen voi hyvin katsoa kuuluvan.⁸ Tyypillisinä aihepiireinä näyttäytyvät sodan kuvan muutos ja sen eri ulottuvuudet kylmän sodan jälkeen. Toisaalta sodan merkityksen on nähty pienentyneen turvallisuuden tutkimuksessa: Tarak Barkawin mukaan sodan tutkimus on suorastaan ”unohtunut” turvallisuuden tutkimuksen suuntausten joukosta siitä huolimatta, että sota lieveilmiöineen on edelleen keskeinen osa turvallisuutta käsitteenä.⁹ Ammattisotilastaustaiset tutkijat ja asiantuntijat ovat laatineet turvallisuutta käsitteleviä opinnäytteitä myös muissa korkeakouluissa kuin Maanpuolustuskorkeakoulussa.¹⁰ Turvallisuuden tutkimusta on esitelty tarkemmin luvuissa 1.6 ja 1.7.

Historiantutkimuksen kontekstissa sotaa yhteiskunnallisena ilmiönä kuvaava tutkimussuuntaus on saanut nimityksen ”uusi sotahistoria”. Uuden sotahistorian perinteessä sotaa tarkastellaan tyypillisemmin taloudellisten, sosiaalisten ja poliittisten näkökulmien ja vaikutusten kuin sotilasorganisaatioiden ja operaatioiden kautta. Tutkimuksen keskiössä on siis pikemmin sodan vaikutus kuin itse sodankäynti. Uudesta sotahistoriasta on kirjoittanut muun muassa hyvin tuotteliaana tunnettu Jeremy Black teoksessaan *Rethinking Military History*, jossa vuosituhaten vaihteen aikainen ”perinteinen” sotahistoria

⁷ Raitasalo, Jyri: Näkökulma sotaan. Teoksessa Raitasalo, Jyri — Sipilä, Joonas (toim.): *Sota - Teoria Ja Todellisuus: Näkökulmia Sodan Muutokseen*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2008. (Raitasalo 2008a) 1.

⁸ Raitasalo 2008a, 7—8.

⁹ Barkawi, Tarak: From War to Security. *Security Studies, the Wider Agenda and the Fate of the Study of War. Millennium: Journal of International Studies* 39(3), 701—716, 2011, erityisesti 706—707, 714—716.

¹⁰ Esimerkiksi Ville Porras tarkastelee vuonna 2008 Teknillisen korkeakoulun Master of Security -ohjelman lopputyössään *Turvallisuus käsitteenä* turvallisuuden ominaispiirteitä, lähikäsitteitä ja vastakäsitteitä. Tutkimuksen tarkoituksena oli Porraksen mukaan turvallisuuden ja turvallisuuskäsityksen liittyvän pohdinnan helpottaminen ja Puolustusvoimien turvallisuusalan täydennyskoulutuksen perusteiden kehittäminen. Porras, Ville: *Turvallisuus käsitteenä. Käsiteanalyysi turvallisuuden ominaispiirteistä*. Dipoli-raportit / Dipoli-reports B, Master of Security -lopputyö. Espoo: Koulutuskeskus Dipoli, Teknillinen korkeakoulu, 2008, 5, 7—9, 11—13.

esiintyy amatöörimäisenä suhteessa muuhun historian tutkimukseen ja kapeakatseisena sekä aihevalintojen että metodiikan osalta.¹¹

Tämä tutkimus keskustelee pääasiassa sota- ja yhteiskuntatieteisiin kuuluvan turvallisuuden tutkimuksen kanssa. Merkittävä osa tarkasteltavasta tutkimuksesta on tuotettu strategian oppialalla, ja myös tämän tutkimuksen näkökulma on strateginen. Käsiteltävät teemat liittyvät valtion päätöksentekoon, käytännössä siihen, kuinka ja mihin perustuen turvallisuusjärjestelmän vapaaehtoisesta osasta säädetään laissa. Tutkimus sijoittuu myös poliittisen historian oppialaan poliittisen tematiikkansa ja historiallisen näkökulmansa puolesta.

1.4 Hypoteesit, tutkimuskysymykset ja rajaukset

Maanpuolustuskorkeakoulussa suoritettujen strategian opinnot ja parin vuoden työskentely maanpuolustusosalalla opintojen ohessa ovat antaneet aiheen olettaa, että turvallisuuskäsityksen laajeneminen näkyisi selvästi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain säätämisessä ja sisällössä. Jo alustavan aineistoon tutustumisen perusteella olettamusta oli tarpeen tarkentaa. Asioiden välinen yhteys näytti vähemmän tiiviiltä kuin alun perin oletin, sillä lain säätämismenettely, siitä käyty keskustelu ja lain sisältö eivät itsessään näytä osoittavan kovinkaan selvää turvallisuuskäsityksen laajenemista. Osittain kehitykset turvallisuuskäsityksessä ovat olleet jopa ristiriitaisia. Tämä selittäisi osaltaan sitä, että turvallisuuskäsityksen ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen välistä yhteyttä on saattanut olla vaikea hahmottaa ja selittää¹². Samaan aikaan kun kokonaisturvallisuus on tehnyt tuloaan suomalaiseen turvallisuuskäsitteeseen ja turvallisuuskäsityksen voi katsoa laajentuneen, vapaaehtoinen maanpuolustus on vahvistanut asemaansa osana suomalaista turvallisuustoimintaa, mutta näiden kahden välillä ei välttämättä ole kovin selvää syy-seuraussuhdetta. Turvallisuuskäsityksen muuttumisen ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain välinen yhteys saattaisi kuitenkin löytyä

- a) siitä, että maanpuolustuksen alaan kuuluvia julkisia hallintotehtäviä annetaan ei-valtiolliselle toimijalle, vapaaehtoisjärjestöjen muodostamalle yhdistykselle, ja

¹¹ Black, Jeremy: *Rethinking Military History*. New York: Routledge, 2004.

¹² Kts. s. 3 liittyen teokseen Kaarna 1998.

siten julkista valtaa annetaan välillisesti tai jopa välittömästi vapaaehtoisille kansalaisille poliittisen järjestelmän ja viranomaiskoneiston ulkopuolella. Näin halutaan sekä valjastaa vapaaehtoisten huomattavan suuri potentiaalinen työpanos ja tarjota sille suotuisa kasvuympäristö, että sitouttaa kansalaisia valtion turvallisuuskoneistoon¹³.

- b) siitä, että vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettuun lakiin sisältyy keskeisen toimijan (MPK:n) mahdollisuus antaa paitsi sotilaallista ja sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta, myös kouluttaja- ja johtajakoulutusta sekä yleistä varautumis- ja turvallisuuskoulutusta. MPK:n mahdollisuus toimia sekä sotilaallisen että siviiliturvallisuuden konteksteissa tuo nämä kaksi turvallisuuden haaraa lähemmäs toisiaan ja vahvistaa molempia kokonaisuuden osina.¹⁴

Yhdessä nämä kaksi ajatusta muodostavat hypoteesin siitä, että sotilaalliseen koulutukseen liittyvillä julkisilla hallintotehtävillä vapaaehtoisen maanpuolustuksen asema osana suomalaista turvallisuustyötä ja -koneistoa vakiinnutetaan, ja tässä asemassa vapaaehtoisen maanpuolustuksen toimijat, MPK ja sen jäsenjärjestöt, pystyvät tarjoamaan erilaisia laajan turvallisuuskäsityksen mukaisia koulutussisältöjä. Sen sijaan, että kotitalouksien varautuminen myrskyihin ja sähkökatkoihin sekä kyber- ja informaatioturvallisuuskoulutus kuuluisivat pelkästään pelastusalan järjestöjen ja esimerkiksi Suomen Punaisen Ristin tai oppilaitosten koulutuksiin, myös huomattava sotilaallisen maanpuolustuksen toimija on tuottamassa aiheisiin liittyvää koulutusta. Siten sotilaallisen, valtioiden välisiin konflikteihin perustuvan turvallisuuskäsityksen mukainen koulutus ja ei-sotilaallinen, laajan turvallisuuskäsityksen mukainen koulutus kulkevat käsi kädessä ja ovat tiiviissä yhteydessä toisiinsa.

¹³ Kansalaisten sitouttamisella on mahdollisesti paitsi viranomaisten käytännön tavoitteita palveleva vaikutus, myös turvallisuuskoneistoa legitimoiva vaikutus: kun useampi kansalainen toimii yhdessä viranomaisten kanssa yhteisten tavoitteiden eteen, ymmärrys ja myötätunto viranomaista kohtaan lisääntyvät ja viranomaisen on näin ollen ehkä helpompi perustella olemassaolonsa kansalaiselle. Tämän voi tulkita näkyvän esimerkiksi asevelvollisuusjärjestelmän sekä puolustusvoimien nauttiman luottamuksen ja maanpuolustustahdon välisessä suhteessa.

¹⁴ MPK:n toiminnasta valtaosa tapahtuu varuskunnissa ja puolustusvoimien harjoitusalueilla. Myös siviileille suunnattu koulutus järjestetään pääsääntöisesti sotilasalueilla. Näin yhtäältä siviilit pääsevät tutustumaan sotilaalliseen toimintaympäristöön, ja toisaalta sotilaat ja sotilasorganisaatiot saavat kosketuspintaa ei-sotilaallisen turvallisuuden toimijoihin ja toimintoihin.

Tämän tutkielman tärkeimmäksi tutkimuskysymykseksi muodostuu se, miten laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 556/2007 säätämisprosesseineen ilmentää suomalaista turvallisuuskäsitystä. Tähän vastaaminen edellyttää vastaamista kysymyksiin siitä, mikä on suomalainen turvallisuuskäsitys, mitkä ovat sen keskeiset piirteet ja mitä se sisältää.

Sotilaallisen koulutuksen toimijan tulo mukaan pelastus- sekä sosiaali- ja terveysalan perinteisiin koulutusaiheisiin herättää myös kysymyksen ei-sotilaallisten laajan turvallisuuden alan toimijoiden suhteesta turvallisuuteen käsitteenä. Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta herätti aikanaan pelkoa sotilaiden tunkeutumisesta siviilitoimijoiden toimialueelle esimerkiksi pelastustoiminnan ja ensiavun pariin. Oletetaan, että perinteisesti *turvallisuus* tarkoittaa valtioiden välisen valta-aseman pysymistä muuttumattomana tai muutoksia aseellisen voimankäytön kautta, ja toisaalta moderni turvallisuuskäsitys katsoo myös pelastus- ja sote-alan toimijoita turvallisuustoimijoina. Voiko lainvalmistelun aikaisten tapahtumien perusteella tehdä johtopäätöksiä siviilitoimijoiden suhteesta turvallisuuteen?

Tutkimus keskittyy pääosin vapaaehtoisen maanpuolustuksen lainsäädännöllisen pohjan rakentamisen vuosiin 2003—2008. Turvallisuuskäsityksen käsittely alkaa kylmän sodan ajalta, karkeasti toisen maailmansodan päättymisestä, ja rajoittuu toisessa päässä edellä mainittuihin lainsäädäntöprosessin vuosiin ja valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon 2004. Käsitteellisesti rajaan alan muun tutkimuksen tavoin tarkastelun ulkopuolelle sellaiset turvallisuuden merkitykset, jotka eivät esiinny säännöllisesti turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa päätöksenteossa.¹⁵

1.5 Tutkimusaineisto ja -menetelmä

Varsinainen tutkimusaineisto muodostuu vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetusta laista, sen säätämisprosessiin kuuluvista valtiopäiväasiakirjoista, lainsäädännöstä annetuista lausunnoista ja pienestä määrästä lehdistölähteitä. Lainsäädäntöprosessin katsotaan tutkimuksessa alkaneen eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksestä vuodelta

¹⁵ Näitä ovat esimerkiksi paloturvallisuus, laitteiden turvallisuus ja useat muut englannin kielen turvallisuutta tarkoittavaa *safety*-sanaa vastaavista merkityksistä. Tässä käsiteltävä turvallisuus siis vastaa merkitykseltään paremminkin englannin kielen sanaa *security*.

1994, jolloin lainsäädäntö vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyen nousi tiettävästi ensimmäisen kerran julkiseen keskusteluun viranomaisten suunnasta kylmän sodan jälkeen. Lisäksi aineistona toimivat valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiset selonteot vuosilta 1995—2004 sekä turvallisuuspoliittiset strategijulkaisut.

Tutkimuksen keskeinen menetelmä on sisällönanalyysi, jossa aineiston sisältöä tarkastellaan ja tulkitaan luvussa 2 rakennettavan turvallisuuskäsityksen tulkinnan kautta. Aineistosta saatava kuva suomalaisesta turvallisuuskäsityksestä ja vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetusta laista keskittyy julkishallinnon virallisesti hyväksyttyihin linjauksiin ja erilaisten puolueiden ja järjestöjen julkisesti hyväksymiin näkemyksiin. Aineiston luonteesta johtuen tutkimuksessa ei pureuduta mielipidekirjoituksia tarkemmin eri toimijoiden sisäisiin keskusteluihin ja mahdollisiin näkemyseroihin, vaikka esimerkiksi historian poliittisen käytön näkökulmasta puolustusvoimien tai eri puolueiden sisäisiin asiakirjoihin perehtyminen voisikin olla hedelmällistä ja kiinnostavaa. Suomalaista turvallisuuskäsitystä edustavat tässä tutkimuksessa valtioneuvoston selonteot ja strategiat sekä erinäiset kuvaukset viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan julkisista kannanotoista. Lainsäädäntöä ja siitä heijastuvaa kuvaa turvallisuuskäsityksestä tarkastellaan lakitekstien, valtiopäiväasiakirjojen ja lausuntojen valossa.

1.6 Turvallisuuden käsite ja sen tulkintoja

Turvallisuuden käsite, sen genealogia ja turvallisuuden ontologia ovat tutkimuskohteita itsessään.¹⁶

Turvallisuus on nykyisin hyvin käytetty ja tutkittu käsite, jolla on useita erilaisia merkitysisältöjä ja käyttötapoja. Se on ”kontekstisidonnainen, kompleksinen ja suhteellinen käsite [– –] joka on lähtökohdiltaan ambivalentti ja hyvin kiistanalainen”¹⁷. Turvallisuutta voi käsittää esimerkiksi vaaran tai aggression poissaolon kautta¹⁸, jolloin jokin

¹⁶ Virta, Sirpa: Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. *Tiede Ja Ase* 69, 2012, 121.

¹⁷ Heiskanen, Markus: *Rajakeisarin uudet (v)aatteet. Käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta*. Väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 124. Rovaniemi: Lapin yliopisto 2013, 202; myös Virta 2012, 121.

¹⁸ Heiskanen 2013, 203; Heinonen, Veikko U. J.: *Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila. Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyttinen tarkastelu*. Väitöskirja. Jyväskylän studies in education, psychology and social research 416. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 2011, 56.

”kielellisesti olemassa olevaksi rakennettu uhka” aiheuttaa vaaraa jollekin, mitä halutaan turvata. Turvallisuus käsitteenä siis määrittyy turvattavan kohteen (*mitä* turvataan) ja sitä vaarantavan uhkan (*miltä* turvataan) kautta.¹⁹ Turvallisuudesta ja sen sisällöstä käytävä keskustelu on Jarno Limnéllin mukaan avoin ja jatkuva poliittinen prosessi, jossa turvallisuus määritellään ja tulkitaan yhä uudelleen tilanteen vaatimalla tavalla. Lopulliset vastaukset eivät välttämättä ole edes toivottavia, sillä ”turvallisuuden tulee uudelleenmäärittyä ajan hengen mukaisesti”.²⁰ Turvallisuus voi tarkoittaa esimerkiksi yksilön *tunnetta* siitä, että hän on vapaa vaaroista ja uhkista; se voi tarkoittaa yhteisön tai *yhteiskunnan tilaa*, jossa sen järjestys ei ole uhattuna; se voidaan nähdä *arvona*, *hyödykkeenä* tai *julkisena hyvänä*; se voi olla ihmisen *perustarve* ja *ihmisoikeus*; se voi olla sidoksissa ihmisen ja yhteisön *identiteettiin* (”’keitä me olemme’ suhteessa muihin”); sillä voi olla *symbolista* merkitystä, kun todellisuutta määritellään poliittisessa puhunnassa.²¹

Ville Porras määrittelee turvallisuuden kaksi kriittistä ominaispiirrettä, joiden katsotaan olevan ”valmiita ja pysyviäkin” ominaisuuksia: turvallisuus olotilana ja turvallisuus toimintana. Turvallisuus on kontekstista riippumatta uhkista tai uhkien aiheuttamista riskeistä vapaa olotila, jossa riskejä ja uhkia kyetään ehkäisemään ja torjumaan, ja joka ”koetaan turvalliseksi ja pysyväksi”. Lisäksi turvallisuus on toimintana arvokkaina pidettyjen asioiden säilyttämistä, vaaranaiheuttajien ehkäisyyn ja torjuntaan valmistautumista, uhkista vapautumista sekä levollisuuden, varmuuden ja tilanteen ennustettavuuden tunteen tuottamista. Näiden kriittisten ominaispiirteiden lisäksi turvallisuudella on erilaisia kontekstista riippuvaisia ominaispiirteitä, kuten kansainvälisessä asiayhteydessä ”turvallisuus valtioiden väliseen sopimukseen perustuvana alueellisena järjestelmänä”, kansallisessa yhteydessä turvallisuus valtion sotilaallisena ja taloudellisena toimintakyknä ja yksilökontekstissa turvallisuus ihmisen perustarpeena ja mahdollisuutena henkilökohtaisten tarpeiden tyydyttämiseen.²²

¹⁹ Heinonen 2011, 56—57.

²⁰ Limnéll, Jarno: *Suomen uhkakuva politiikka 2000-luvun alussa*. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia no. 29. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2009, 43—44.

²¹ Heiskanen 2013, 203—206.

²² Porras 2008, 38.

Turvallisuuden käsitettä on tutkimuskirjallisuudessa ymmärretty useista eri lähtökohdista käsin ja erilaisiin koulukuntiin jakautuen. Myös näiden koulukuntien nimeämisessä ja luokittelussa on painotus- ja näkemyseroja, ja eri orientaatioiden, koulukuntien tai suuntausten esittely on eri teoksissa usein huomattavan erilainen. Markus Heiskanen kirjoittaa väitöskirjassaan, että turvallisuuden tutkimuksen suuntaukset ovat intresseiltään osin päällekkäisiä ja niiden ”luokittelu eri koulukuntiin on vakiintumaton”²³. Suuntauksista moni ei myöskään ole mitenkään yhtenäinen tai ristiriidaton, vaan niiden sisällä on monesti useita keskenään kilpailevia näkemyksiä, jotka on keskeisimpien yhdistävien tekijöidensä perusteella niputettu yhteen erotukseksi selvästi erilaisista suuntauksista. Niin ikään puhe koulukunnista on eräiden suuntausten kohdalla yliampuvaa, sillä joko suuntaukset ovat erityisen hajanaisia, tai niiden piirteitä löytyy pääosasta kaikista muista suuntauksista.

Heiskanen esittelee turvallisuuden tutkimuksen orientaatioina valtio- ja sotilaskeskeisen *realismin*, toimijoiden ja turvallisuusagendan osalta laaja-alaisemman *liberalismin*, turvallisuuden sosiaalista rakentumista korostavat *konstruktivismi* ja *Kööpenhaminan koulukunnan*, joka lisäksi korostaa puheaktien merkitystä ja turvallisuuden poliittisuutta, sekä useita muita orientaatioita. *Kriittinen turvallisuustutkimus* on tyypillisesti nähty muita koulukuntia tai suuntauksia hajanaisempana. Se ei varsinaisesti muodosta omaa koulukuntaansa, vaan kokoaa alleen erilaisia näkemyksiä, joita yhdistää kriittinen suhtautuminen realismiin ja liberalismiin kaltaisiin teorioihin ja niiden käsityksiin tiedosta ja tarkasteltavista aiheista. Heiskanen esittelee kriittisen teorian yhteydessä *jälkimodernin suuntauksen*, yksilön, moraalien, tulkinnan ja merkitysten rooleja korostavan *normatiivisen orientaation*, *inhimillisen turvallisuuden* sekä marginaalissa olevien ryhmien ja yksilöiden näkökulmia huomioivan *feministisen turvallisuuden*.²⁴

Joonas Sipilä ja Tommi Koivula jaottelevat turvallisuudentutkimuksen koulukuntia tai suuntauksia teoksessaan *Kuinka strategiaa tutkitaan?* jakaen suuntaukset selittävän logiikan mukaisiin ja konstitutiivisen näkökulman mukaisiin. Selittävällä logiikalla kirjoitta-

²³ Heiskanen 2013, 213.

²⁴ Heiskanen 2013, 214—223.

jat tarkoittavat ulkoisten, ihmisestä riippumatta olemassa olevien todellisuuden ja ilmiöiden selittämiseen pyrkiviä suuntauksia. Näihin kuuluvat (klassinen) poliittinen realismi ja sen pohjalta myöhemmin kehittynyt rakenteellinen tai neo- eli uusrealismi sekä näiden eräänlaisina vastinpareina liberalismi ja neoliberalismi. Konstitutiivinen näkökulma eroaa edellisistä metateoreettisilta lähtökohdiltaan: sen sijaan, että olisivat objektiivisesti olemassa, tieto ja totuudet syntyvät sosiaalisissa ja intersubjektiivisissä prosesseissa ollen siten muodostajistaan ja tulkitsijoistaan riippuvaisia. Konstitutiivisen näkökulman otsikon alle kirjoittajat asettavat kriittisen teorian, sosiaalisen konstruktivismin, Kööpenhaminan koulukunnan turvallistamisteorioineen, post-strukturalismin ja erilaiset feministiset teorit.²⁵

Poliittinen realismi variaatioineen on ollut yksi kansainvälisen politiikan, strategian ja turvallisuuden tutkimuskenttien näkyvimpiä teoreettisia suuntauksia. Ajallisesti klassinen realismi on moderneista valtavirtateorioista vanhin: Fred Blombergin kirjoittaa länsimaisen oppihistorian pitävän antiikin Kreikan peloponnesolaissodista kirjoittanutta historioitsija Thukydideesta ensimmäisenä realistina. Thukydideen, kuten myöhemmin muun muassa Niccolò Macchiavellin ja Thomas Hobbesin kirjoituksista ilmenevät hänen mukaansa realismille ominaiset käsitykset yhteisöjen välisestä valtakamppailusta.²⁶ Realistinen ajattelu näkee maailmanjärjestelmän anarkkisena, eli valtiot ja erityisesti suurvallat kilpailevat keskenään vallasta, turvallisuudesta ja muista valtapoliittisista päämääristä, jotka korostuvat suhteessa toisiinsa hieman näkökulmasta riippuen. Klassinen

²⁵ Sipilä, Joonas — Koivula, Tommi: *Kuinka strategiaa tutkitaan?* Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita No 50. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos 2013, 20—30; konstruktivismista myös Rantapelkonen, Jari — Koistinen, Lotta: *Pohdintoja sotatieteellisistä käsitteistä*. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita nro 1. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitos, 2016, 50. Kööpenhaminan koulukunnan luokittelu on vaihdellut kirjoittajasta ja ajasta riippuen: esim. Kari Laitinen tulkitsee Buzanin neorealistiksi (Laitinen, Kari: *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka. Tulkintoja uusista turvallisuuksista kylmän sodan jälkeen*. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto 1999, 159), Arto Nokkala puolestaan kuvaa koulukunnan turvallisuuskäsityksen muuttuneen 1990-luvun kuluessa realistisesta ja rationalistisesta konstruktivistiseksi. Nokkala, Arto: *Laajeneva sotilaspolitiikka*. Väitöskirja. Tutkimuksia No. 94. Tampere: Rauhan- ja konfliktitutkimuskeskus, 2001 (Nokkala 2001a), 99, 133.

²⁶ Blomberg, Fred: *Euroopan voimatasapainojärjestelmä 1990–2012. Euroopan vakaus rakenteellisen, usklossisen ja hegemonisen realismin näkökulmasta*. Väitöskirja. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 32. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2013, 14—15.

realismi pitää anarkian syynä ihmisluontoa ja inhimillistä vallanhimoa; neorealismi puolestaan selittää anarkiaa kansainvälisen järjestelmän rakenteilla.²⁷ Suurvalloilla on realismin mukaan turvallisuuskonfliktti: suurvallat eivät tiedä toistensa aikomuksista, joten ne pyrkivät kehittämään omaa turvallisuuttaan. Yhden suurvallan panostus turvallisuuteensa – käytännössä asevoimien kehittäminen ja pyrkimys materiaaliseen ylivoimaan – uhkaa muiden turvallisuutta, jolloin muut panostavat turvallisuuteensa aiempaa enemmän, mikä saa ensimmäisen jälleen kasvattamaan asevoimiaan.²⁸

Liberalistisen suuntauksen ihmiskäsitys on realismia optimistisempi. Kansainvälisen järjestelmän anarkia ei sen mukaan ole pysyvä asiointi, ja valtakamppailua suuremman painoarvon saavat yhteinen etu, kansainvälinen oikeus ja hallintamekanismit. Turvallisuustoimijoiksi nousevat valtioiden ja sotilasliittojen ohella kansainväliset yhteisöt ja valtiota alemman asteiset toimijat. Asevaraisen turvallisuudentavoittelun tuoman tasapainon ja vakauden sijaan eritasoisten yhteisöjen välinen vuorovaikutus ja keskinäisriippuvuus nähdään keskeisenä turvallisuuteen vaikuttavana tekijänä.²⁹

Sipilän ja Koivulan konstitutiivisiksi näkökulmiksi kutsumat kriittiset teoriat, konstruktivismi ja Kööpenhaminan koulukunta pitävät käsitteitä luonteeltaan poliittisina ja sosiaalisesti rakentuneina.³⁰ Vastakohtana realismin ja liberalismien materialistiselle näkemykselle kielen ja kielellisen ilmaisun merkitys korostuu konstruktivismissa; ”kieli toimii välineenä, jonka avulla voidaan puhua abstrakteista asioista” ja ”ihmisten pyrkimykset jäsenellä ja ymmärtää maailmaa rakentavat todellisuuden”.³¹ Samoin kriittiset teoriat

²⁷ Heinonen 2011, 58–59; Blombergs 2013, 20–24; Blombergs, Fred: Suomen Nato-jäsenyyden edut ja haitat realismin näkökulmasta tarkasteltuna. Teoksessa Blombergs, Fred (toim.): Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2016, 277–281; Sipilä–Koivula 2013, 23; Raitasalo, Jyri: *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2008 (Raitasalo 2008b), 6–9.

²⁸ Sipilä–Koivula 2013, 23–25; Blombergs 2013, 25. Suurvallat korostuvat realismissa Blombergsin mukaan siksi, että vain niillä on ns. westfalenilainen suverenisuus eli todellinen kyky ”toimia itsenäisesti kansainvälisessä politiikassa ja päättää riippumattomasti sisäisistä asioistaan”. Sama, 20.

²⁹ Sipilä–Koivula 2013, 25–27.

³⁰ Sipilä–Koivula 2013, 28–29; Raitasalo 2008b, 10–12.

³¹ Rantapelkonen–Koistinen 2016, 50.

katsovat, ettei todellisuus ole luonteeltaan pysyvä, vaan sosiaalinen rakentuminen mahdollistaa muutoksen.³² Kööpenhaminan koulukunta taas tunnetaan turvallistamisen käsitteestä ja puheaktiteoriastaan, jossa toimija nostaa retorisin keinoin jonkin asian kaiken muun poliittisen päätöksenteon yli hätätilatoimia ja resursseja vaativaksi, eli *turvallistaa* sen. Turvallistaminen on tämän näkemyksen mukaan politisoinnin äärimmäinen muoto.³³ Turvallisuuden käsitteen monimerkityksisyys ja pitävän määritelmän mahdottomuus on nähty sen eduksi asioiden turvallistamisen kannalta: turvallisuus on johdannainen käsite joka saa merkityksensä vasta asiayhteyden kautta, joten periaatteessa mikä tahansa on turvallistettavissa ja siten nostettavissa päätöksenteon prioriteettilistan kärkeen.³⁴

1.7 Perinteinen ja laaja turvallisuuskäsitys

Turvallisuuskäsitys tarkoittaa sananmukaisesti käsitystä turvallisuudesta – siis sitä, miten turvallisuutta käsittävä toimija ymmärtää turvallisuus-käsitteen sisällön ja merkityksen, ja miten hän tai se vastaa kysymyksiin *mitä, miltä, miten* ja *miksi*³⁵ turvataan. Turvallisuuskäsitys jaetaan tieteellisessä ja populaarissa puhunnassa varsin tyypillisesti *perinteiseen* tai *kapeaan* ja sen vastinparina *laajaan* turvallisuuskäsitykseen, joka koostuu esimerkiksi Kööpenhaminan koulukunnasta ja erilaisista kriittisistä teorioista.³⁶

Perinteinen turvallisuuskäsitys tarkoittaa pitkälti realistiseen politiikan ja tutkimuksen perinteeseen nojaavaa käsitystä, jonka mukaan turvallisuus jakautuu tarkkarajaisesti valtion sisäiseen turvallisuuteen ja valtion ulkoiseen turvallisuuteen. Perinteisessä tur-

³² Buzan, Barry — Wæver, Ole — de Wilde, Jaap: *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Rienner, 1998, 34—35.

³³ Buzan ym. 1998, 23—26; 35—42.

³⁴ Barkawi 2011, 702—703.

³⁵ Limnéll 2009, 46—47. Limnéll laajentaa turvallisuuden käsitteen tarkastelua lisäämällä kohteen (*mikä/mitä* turvataan), uhkan (*miltä* turvataan) ja keinojen (*miten* turvataan) joukkoon neljännen diskursiulottuvuuden, turvallistamisen syyn tai perustelun (*miksi* turvataan). Turvallisuuskäsitteen yleismallin ja perustekijät (turvattava, uhka ja keinot) on esittänyt myös Heinonen (2011, 63).

³⁶ Esim. Heinonen 2011, 58, 61—62; Limnéll 2009, 50—64.

vallisuuskäsityksessä turvallisuutta vaarantavina uhkakuvina ovat pääasiassa sotilaallisen ja poliittisen painostuksen muodot.³⁷ Keskeisinä referentteinä perinteisessä turvallisuuskäsityksessä ovat juuri valtio, sen ydinarvot ja olemassaolo.³⁸ Toimijoina puolestaan näyttäytyvät kansallisvaltiot, niiden muodostamat puolustusliitot ja joissain tutkimuksissa myös kansainväliset yhteisöt, lähinnä Yhdistyneet kansakunnat – kaiketi niiden omaamien sotilaallisten voimavarojen vuoksi – ja toiminnan keskeisenä tarkoituksena on suojella valtiota ulkoisilta, selvästi määritetyiltä vihollisilta. Ulkoisen turvallisuuden lisäksi perinteisessä, kapeassa ymmärryksessä nähdään siitä selvästi erillisenä sisäinen turvallisuus, joka käytännössä sisältää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, ja jonka keskeiset toimijat ovat poliisi ja oikeuslaitos.³⁹

Laaja turvallisuuskäsitys puolestaan tarkoittaa kylmän sodan loppua kohden turvallisuusympäristön muutosten myötä kehittynyttä tapaa hahmottaa turvallisuus⁴⁰. Laajaan turvallisuuskäsitykseen kuuluvat paitsi kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavat sotilaalliset ja poliittiset tekijät, myös yhteiskunnan, talouden, ympäristön ja kansalaisten turvallisuus.⁴¹ Uhkakuvat eivät välttämättä ole mitenkään itsestään selviä. Niihin ei sisälly selvästi tunnistettavaa vihollista⁴², eivätkä ne ole luonteeltaan poliittisia tai muutoinkaan ihmisten aiheuttamia, vaan muun muassa luonnonkatastrofit nähdään varsin yleisesti laajan turvallisuuskäsityksen piiriin kuuluvina turvallisuuskysymyksinä. Näin myöskään uhkakuviin vastaavina toimijoina eivät ole pelkästään ulkopoliittinen johto ja sotilaat, vaan myös poliisia ja oikeuslaitosta laajemmin sisäisen turvallisuuden toimijat ja jopa vapaaehtoiset kansalaiset. Laajan turvallisuuskäsityksen mukaan turvallisuuden referenttejä voivat olla paitsi valtio, myös sen yläpuoliset alueelliset ja globaalit järjestelmät ja yhteisöt, sekä valtion sisällä yhteiskunta tai yhteisöt ja kansalainen, yksilö. Timo

³⁷ Anttonen, Johanna: *Yhteistä turvallisuutta rakentaen – Poliisi- ja upseeriprofessioiden yhteiskehittelyn mahdollisuuksista*. Väitöskirja. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 6. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2016, 9.

³⁸ Limnell 2009, 50–52.

³⁹ Niemelä, Pauli: Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko. Teoksessa Niemelä, Pauli – Lahikainen, Anja Riitta (toim.) *Inhimillinen turvallisuus*. Tampere: Vastapaino, 2000, 25–26.

⁴⁰ Heiskanen 2013, 227.

⁴¹ Anttonen 2016, 9–10; Heiskanen 2013, 227–228.

⁴² Rusanen, Timo: Globaali turvallisuus. Teoksessa Niemelä, Pauli – Lahikainen, Anja Riitta (toim.) *Inhimillinen turvallisuus*. Tampere: Vastapaino, 2000, 311.

Rusasen mukaan turvallisuus on sekä yhteiskunnallistettu valtion tasolta alaspäin että kansainvälistetty tai globaalistettu valtion tasolta ylöspäin, minkä seurauksena kansallisvaltio ei kykene kokonaisvastuun ottamiseen turvallisuuden tuottamisesta. Hieman paradoksaaliselta kuulostavasti yksilön vastuu turvallisuudestaan kasvaa, kun turvallisuuskysymykset muuttuvat globaaleiksi.⁴³

Laajaa turvallisuuskäsitystä voidaan käsittää muun muassa sen kautta, miten Kööpenhaminan koulukunnan jakaa turvallisuuden eri sektoreihin⁴⁴ ja erilaisten kriittisen turvallisuusorientaation suuntausten kautta⁴⁵. Turvallisuuspolitiikan uhkakuviksi hyväksytään siis myös sellaiset tekijät, jotka eivät välttämättä suoraan aiheuta uhkaa valtion olemassaololle, vaan jotka vaarantavat joko valtiota suurempien tai sitä pienempien kokonaisuuksien turvallisuuden. Valtion turvallisuuspolitiikassa, vaikka laaja turvallisuus on rajattu ja määritelty varsin epätasaisesti (kuten luvussa 2 referoitu Jarno Limnéllin väitöstutkimus osoittaa), yleensä laajankin turvallisuuskäsityksen piiriin luettujen turvallisuusuhkien edellytetään kuitenkin kohdistuvan vähintään välillisesti myös valtion turvallisuuteen. Toisaalta esimerkiksi Markus Silvasti kirjoittaa, että "[y]ksittäisiin henkilöihin kohdistuvat uhkat [– –] tuskin koskaan voivat asettaa kyseenalaiseksi koko valtion tai sen väestön elinehtoja" ja viittaa Aberystwythin koulukuntaan, jonka mukaan valtion ja yksilön turvallisuus eivät välttämättä ole suorassa yhteydessä toisiinsa, ja voivat jopa

⁴³ Rusanen 2000, 311. Heiskanen (2013, 225–226) puolestaan kirjoittaa perinteisen turvallisuusedilemman – siis realismin perinteessä esitetyn valtioiden ulkoiseen turvallisuuteen liittyvän epävarmuuden – väistyneen "yksilökeskeisen 'selviytymisedilemman'" tieltä. Puolilainausmerkit alkuperäisessä. Painopisteen siirtymisestä valtion turvallisuusedilemmasta yksilön selviytymisedilemmaan on kirjoittanut myös Heidi Hudson inhimillistä turvallisuutta sekä feministisiä ja muita kriittisiä näkökulmia tarkastelevassa artikkelissaan. Hudson, Heidi: 'Doing' Security As Though Humans Matter. A Feminist Perspective on Gender and the Politics of Human Security. *Security Dialogue* Vol. 36(2), 155–174, 2005, 163.

⁴⁴ Buzanin ym. mukaan turvallisuuden voi katsoa jakautuvan paitsi sotilaalliseen turvallisuuteen, myös ympäristöturvallisuuden, taloudellisen turvallisuuden, yhteiskunnallisen turvallisuuden ja poliittisen turvallisuuden sektoreihin. Buzan ym 1998, 49–57, 70, 72–76, 95, 98, 103, 103, 115–116, 123, 141–142. Kööpenhaminan koulukunnan esimerkin mukaisesti yhteiskunnan eri sektorit saavat laajassa turvallisuuskäsityksessä turvallisuuspoliittisia merkityksiä perinteistä turvallisuuskäsitystä suuremmassa mittakaavassa. Laajan turvallisuuskäsityksen mukaan yhteiskunta kokonaisuutena ei vain palvele sotilaallista ja poliittista toimintaa ulkoisen, valtiota uhkaavan uhkakuvan torjumiseksi, vaan eri sektoreilla on huomattava painoarvo myös suhteessa sotilaalliseen ja poliittiseen sektoriin.

⁴⁵ Laajassa turvallisuudessa esille nousevat myös yksilön ja yhteisöjen turvallisuuteen liittyvät tekijät, kuten sukupuolinen turvallisuus, jotakin vähemmistöä tai esimerkiksi siirtotyöläisiä koskettavat turvallisuuskysymykset sekä elinolojen turvallisuus. Näiden taustalla on nähtävissä muun muassa kriittisiin turvallisuusorientaatioihin luetut feministinen turvallisuus sekä ympäristöturvallisuus.

estää toisiaan toteutumasta. Erityisesti sodan aikana valtion olemassaolon turvaaminen ja ”inhimillisen turvallisuuden perusoletukset” ovat ristiriidassa keskenään, sillä valtion turvallisuus ”voi edellyttää yksilön uhraamista kokonaisuuden (väestö) eduksi”.⁴⁶ Tutkimuskirjallisuudessa on nähty laajan turvallisuuden käsitteen hämärtäneen turvallisuuden perinteisiä dikotomioita muun muassa valtiollisen ja ei-valtiollisen sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välillä, mikä mahdollistaa ”myös viittaamisen vaikeasti määriteltäviin uhkiin”⁴⁷. Kuitenkin Sirpa Virran sanoin käsitteen ”kaikenkattavuus ja läpäisevyys ja itseänsä legitimoiva voima voi johtaa sen merkityksen (analyyttisenä työkaluna) vähenemiseen ja sen tuottamien strategioiden legitimitetin kyseenalaistumiseen”⁴⁸. Päätöksentekoa ja toimeenpanoa tukevalla joustavuudellakin on siis selvät kääntöpuolensa.

⁴⁶ Silvasti, Markus: Turvuus – kohti uutta turvallisuusymmärrystä. *Tiede Ja Ase*, 74, 2017. Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/60628>, 287. Sulkeet alkuperäisessä.

⁴⁷ Heiskanen 2013, 277 viitaten Juha Vuoren väitöskirjaan *How to do Security with Words* (Turun yliopisto, 2011).

⁴⁸ Virta 2012, 113. Sulkeet alkuperäisessä. Eräänlaisena esimerkkinä strategioiden legitimitetin kyseenalaistumisesta voi pitää vaikkapa Jarno Limnéllin työpaperissaan *Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely?* esittämiä argumentteja selontekomenettelyn uudistamisen puolesta. (Julkaisusarja 4: Työpapereita no. 26. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2008).

2 ”Suomalainen” turvallisuuskäsitys

Tässä luvussa esittelen vapaaehtoisen maanpuolustuksen tarkastelun taustaksi erään hedelmälliseltä vaikuttavan tulkinnan ”suomalaisesta turvallisuuskäsityksestä” ja sen kehittymisestä ennen vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain säätämistä. Luvussa esitetty tulkinta perustuu pääosin Jarno Limnéllin väitöstutkimukseen ja eräisiin muihin tutkimuksiin sekä valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisiin selonteoihin 1995–2004. Selonteot ovat turvallisuuskäsityksen kannalta kiinnostava tutkimuskohde niiden keskeisen aseman vuoksi – laajapohjaisesti valmistellut ja käsitellyt selonteot ovat tärkeitä turvallisuuspoliittisia doktriiniasiakirjoja – ja Limnéllin väitöstutkimus yhdessä muun tutkimuskirjallisuuden kanssa muodostaa niistä ja niiden valmistelusta kattavan kokonaiskuvan juuri niiden ilmentämän turvallisuuskäsityksen näkökulmasta.

Puhuttaessa valtion, esimerkiksi Suomen, turvallisuuskäsityksestä voidaan turvallisuuskäsitys hahmottaa valtion turvallisuuspoliittista päätöksentekoa ohjaavana tapana tarkastella turvallisuus-käsitettä, sen sisältöä ja merkityksiä, sekä valikoida ja priorisoida keskenään turvallisuuden käsitteen alle kuuluvia osa-alueita. Käsityksen katsotaan tässä olevan yksilön tai yhteisön tapa ymmärtää ja muun muassa käsitteellistää jotakin asiaa. Turvallisuuskäsitys on siten yksilön tai yhteisön ymmärrys turvallisuuden käsitteen sisällöistä ja merkityksistä. Koska turvallisuuskäsitys on toimijakohtainen, ja toimijoita on tarkastelun näkökulmasta riippuen useita tai lukemattomia, ei ”suomalaista” turvallisuuskäsitystä voi sellaisenaan tunnistaa vain yhden tyyppisistä asiakirjoista. Suomessa käytävästä turvallisuuspoliittisesta debatista on kuitenkin tunnistettavissa yleispiirteitä, jotka ilmenevät muun muassa virkamiesvalmistelun ja poliittisen keskustelun kautta syntyvissä valtioneuvoston selonteoissa. Näitä yleispiirteitä kutsutaan tässä suomalaisiksi turvallisuuskäsitykseksi. Selonteot nähdään tässä valtion resurssien kohdentamista ohjaavina asiakirjoina ja siten ne edustavat valtion päätöksentekoa ohjaavaa turvallisuuskäsitystä. Sen lisäksi, että selonteoilla on doktriiniasiakirjoina politiikan tekoa ohjaava rakenteellinen merkitys, ne myös hankkivat linjauksilla kannatusta ja näin legitimoivat niitä sekä tiedottavat linjavedoista ja toiminnoista sekä maan sisäisesti että

ulospäin.⁴⁹ Ennen vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain voimaantuloa vuoden 2008 alussa selontekoja oli julkaistu neljä: vuosina 1995, 1997, 2001 ja 2004.

Jarno Limnéll käsittelee sotatieteiden väitöskirjassaan suomalaista uhkakuvapolitiikkaa 2000-luvun alussa juuri VNS:ien kautta. Limnéll näkee selontekomenettelyn korvanneen presidenttivetoisen, parlamentaariselta ja laajalta keskustelulta piilossa pidetyn turvallisuuspoliittisen päätöksenteon. Selontekomenettelyssä valtioneuvoston ilmaisema näkemys suomalaisesta turvallisuuskäsityksestä altistuu laajalle parlamentaariselle keskustelulle ja poliittiselle ohjaukselle valmisteluvaiheessa, ja julkisena asiakirjana selonteko on myös yleisen keskustelun kohteena. Turvallisuuspolitiikka siirtyy näin aiempaa laajemman keskustelun kohteeksi, ja siihen pääsevät vaikuttamaan tasavallan presidentin, keskeisten ministerien ja puolustushallinnon ylimmän johdon muodostaman ydineliitin lisäksi muutkin tahot.⁵⁰

Selontekomenettelyn mukanaan tuomaa voimakasta turvallisuuspolitiikan parlamentarisoitumista ennakoivat jo parlamentaariset puolustuskomiteat, joista ensimmäinen toimi vuosina 1970—1971, toinen 1975—1977 ja kolmas 1980—1981. 1990-luvun vaihteessa vastaavassa roolissa toimi puolustuspoliittinen neuvottelukunta, ja vuonna 1992 valtioneuvosto antoi selonteon otsikolla *Suomi ja Euroopan yhteisön jäsenyys*. Esko Ahon hallitus aloitti ensimmäisen turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon valmistelun, mutta työ valmistui Paavo Lipposen I hallituksen kaudella vuonna 1995. Varsin erilaisten prosessien tuloksina seuraavat selonteot julkaistiin 1997, 2001 ja 2004. Näistä Limnéll käsittelee erityisesti viimeksi mainittua kuvaten tarkasti sen valmistelua, sisältöä ja merkityksiä. Vuoden 2004 selonteko on myös vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain kannalta relevantein, sillä se oli koko lainvalmistelun ajan uusi aiheesta laadittu selonteko ja yksi Suomen puolustuspoliittisen päätöksenteon lähtökohdista.

⁴⁹ Kerttunen, Mika: Johdanto, teoksessa Kerttunen, Mika (toim.): *Uudet uhkat?* Julkaisusarja 2, Tutkimus-
selosteita No 37. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2007, 3—4. Kerttunen esittää kolme tulkintaa se-
lontekokäytännöstä: 1) sotilaallisen uhkakuvan hajautuminen ”edellyttää moninaisempaa varautumista”
uusiin uhkiin; 2) suomalainen ja eurooppalainen turvallisuuspoliittinen identiteetti ja koneisto joutuivat
kylmän sodan jälkeen uudelleen perustelemaan olemassaolonsa ”luomalla uhkia” ja 3) selontekomenet-
tely on osoitus ”poliittisen ilmapiirin vapautumisesta sekä parlamentarismien ja avoimuuden periaatteiden
noudattamisesta”.

⁵⁰ Limnéll 2009, 4—5, 235—236.

2.1 Turvallisuuskäsitys kylmän sodan aikana

Toisen maailmansodan päätyttyä maailmanpolitiikassa siirryttiin niin kutsuttuun kylmän sodan aikakauteen, jossa järjestystä pitkälti hallitsivat Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton väliset suhteet ja niiden kehityksen lieveilmiöt. Suomen turvallisuuspoliittisissa virallis-julkaisuissa korostuivat valtiokeskeinen ja sotilaallisesti orientoitunut käsitys turvallisuudesta, johon vaikutti lisäksi sodista saadut opit totaalista, koko yhteiskuntaa koskettavasta sodasta. Etenkin vuonna 1949 valmistuneessa puolustusrevision mietinnössä yhteiskunta otettiin huomioon entistä kokonaisvaltaisemmin totaalinen maanpuolustus-käsitteen hengessä. Totaalisessa maanpuolustuksessa yhteiskunnan voimavarat kootaan hyvin laaja-alaisesti tukemaan sotilaallista maanpuolustusta maan joutuessa sotaan. Ajattelu levisi laajemmin yhteiskunnallisten vaikuttajien keskuuteen, kun maanpuolustuskurssien järjestäminen aloitettiin vuonna 1961. Vuosikymmenen puolivälissä käsite muotoutui kokonaismaanpuolustukseksi, josta on puhuttu laajalti aina 2000-luvulle asti.⁵¹

Turvallisuuspolitiikassa on nähtävissä tendenssi aihepiiriä koskevan keskustelun avaamiseen jo 1970-luvun alusta lähtien. Vuonna 1970 aloitti toimintansa ensimmäinen parlamentaarinen puolustuskomitea, jonka tarkoituksena oli suositusten antaminen valtiojohdolle turvallisuuspolitiikan käytännön päätösten tekemiseksi. Ensimmäisen komitean mietinnössä korostuivat turvallisuusympäristöä hallitsevina tekijöinä suurvaltasuhteet, ydinaseiden sijoittelu ja niiden mahdollinen käyttö sekä sotilasliitot Nato ja Varsovan liitto. Keskeiset uhkakuvat liittyivät suurvaltojen välisten kriisien lieveilmiöihin sekä muun muassa Suomeen määrittelemättömästä suunnasta kohdistuvaan sotilaalliseen painostukseen, nopeisiin yllätyshyökkäyksiin tai valmisteltuun suurhyökkäykseen.⁵²

Toisen parlamentaarisen puolustuskomitean mietinnössä 1977 turvallisuustilanteen nähtiin kehittyneen myönteisesti suurvaltasuhteiden lientymisen seurauksena. Vuonna 1975 huipentuneen Euroopan yhteistyö- ja turvallisuuskonferenssin myötä turvallisuus-

⁵¹ Heinonen 2011, 110—111.

⁵² Limnell 2009, 212—213.

politiikkaan liitettiin merkittävänä asiana kansainvälisen vakauden tavoittelu ja ylläpitäminen. Samassa yhteydessä yhteiskunnan turvallisuuden todettiin entistä selvemmin olevan yhteydessä kansainväliseen turvallisuuteen.⁵³ 1960-luvulla ja 1970-luvun alkuvuosina kansainvälisessä politiikassa oli otettu askelia myös ympäristöasioiden liittämiseen turvallisuusaiheiseen keskusteluun erityisesti Tukholman ympäristökonferenssin 1972 myötä⁵⁴. Mahdollisesti myös 1970-luvun alun energiakriisin vaikutuksesta mietinnön esittämä turvallisuuskäsitys sisälsi pelkkää sotilaallista turvallisuutta laajempaa tematiikkaa, mutta sen käsittely oli suppeaa.⁵⁵

Vuosikymmen vaihtui, ja kolmas parlamentaarinen puolustuskomitea näki kansainvälisen ilmapiirin jälleen kiristyneen 1970-luvun lopulta ja turvallisuuskäsityksissä nousivat esille taloudelliset ja resurssipoliittiset tekijät. Keskeisinä uhkakuvina näkyivät maailmalta Suomeen heijastuvat kriisit, laajamittainen sotilaallinen hyökkäys valloitus- tai kauttakulikutarkoituksessa sekä teoreettisesti myös ydinaseet, ja turvallisuuspoliittisena pyrkimyksenä sodan vaaran vähentäminen lähialueilla, joskaan sotilaallisia uhkia ei määriteltä kovin tarkasti. Nokkalan mukaan ”tarkempaa erittelyä suorastaan kartettiin”.⁵⁶ Viisi vuotta myöhemmin, vuonna 1986, parlamentaarinen puolustustoimikunta lähestyi turvallisuuspolitiikkaa jälleen hyvin sotilaallisesta näkökulmasta, mutta nyt suursodan uhkaa ei enää nähty yhtä määräävänä tekijänä kuin aiemmin, vaan sen oheen olivat nousseet sotaa alemman asteiset kriisit ja kansainvälinen terrorismi. 1980-luvun loppua kohden uhkakuvakeskustelu muuttui avoimemmaksi, ja uhkakuvien kirjo laajeni, mutta painotus pysyi sotilaallisissa ja kansainvälisen järjestyksen rakenteisiin keskittyvänä.⁵⁷ Arto Nokkalan mukaan ei-sotilaalliset uhkat ja turvallisuuden laaja-alaisuus ilmenivät vain Etyk- ja YK-yhteyksissä, mihin myös Limnell viittaa.⁵⁸

Kylmän sodan ajan turvallisuuskäsitys Suomessa siis perustui näkökulmaltaan valtiokeskeiseen ja vahvasti tasavallan presidenttiin henkilöityneeseen turvallisuuspoliittiseen

⁵³ Limnell 2009, 212; Heinonen 2011, 110–111.

⁵⁴ Laitinen 1999, 13.

⁵⁵ Limnell 2009, 213–214.

⁵⁶ Limnell 2009, 214–215; Nokkala 2001a, 246.

⁵⁷ Limnell 2009, 214–216.

⁵⁸ Nokkala 2001a, 247; Limnell 2009, 216.

päätöksentekoon, suurvaltasuhteiden määräämään toimintaympäristöön ja hyvin sotilaallisesti painottuneisiin uhkakuviin. Toisen maailmansodan kokemukset totaalisesta sodasta vaikuttivat siihen, että yhteiskunnan eri osa-alueita huomioitiin turvallisuudessa, joskin sotilaallisen maanpuolustuksen tarpeiden näkökulmasta. Suurvaltasuhteet ja sotilasliittojen välinen kilpailu sekä halu välttää uutta suursotaa nostivat vakauspolitiikan merkitystä, mikä puolestaan oli kytköksissä valtioiden sisäisiin ja yhteiskunnallisiin turvallisuusulottuvuuksiin. Kylmän sodan kuluessa sotaa alemman asteiset kriisit ja myös terrorismi nousivat varsin merkittäviksi uhkakuviksi. Turvallisuuskeskustelun avaaminen muun muassa parlamentaaristen puolustuskomiteoiden, ETYK-prosessin ja ympäristökokousten kautta edesauttoi laajempien turvallisuusnäkemysten pääsyä mukaan kannanottoihin ja asiakirjoihin.

2.2 Turvallisuuskäsitys valtioneuvoston selonteoissa 1995—2004

Tässä luvussa kuvataan valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen sisältöä ja niissä esiintyvää turvallisuuskäsitystä. Luku on jaettu kahteen alalukuun, joista ensimmäinen käsittelee 1990-luvun selontekoja (1995 ja 1997) ja toinen 2000-luvun selontekoja vuosilta 2001 ja 2004. Seuraava vastaava selonteko on vuodelta 2009, eli se ei ole ohjannut tutkimuskohteena olevaa lakia vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja on siksi rajattu tämän tarkastelun ulkopuolelle.

2.2.1 1990-luvun selonteot

Ulkoasiainministeriön koolle kutsumassa työryhmässä valmistellussa vuoden 1995 selonteossa korostuivat keskeisinä linjauksina laaja turvallisuuskäsite, vakauspolitiikka ja sotilaallinen liittoutumattomuus.⁵⁹ Vuoden 1997 selonteko puolestaan valmisteltiin puolustusministeriön kansliapäällikön johtamassa virkamiestyöryhmässä, ja sekä sisällöltään että sivumäärältään edellistä laajempaan selontekoon sisällytettiin enemmän myös puolustuspoliittisia asioita. Vuoden 1997 selonteosta käytiin myös jos valmistelu-

⁵⁹ Valtioneuvosto: *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat*. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995 (VNS 1/1995), Limnell 2009, 218; Valtioneuvosto: *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997 (VNS 1/1997), 7.

vaiheessa perusteellista keskustelua eduskunnassa, mikä edesauttoi aiempaa laajempien ja moninaisempien näkemysten näkymisen selonteossa.⁶⁰ Selontekomenettelyn taustalla olivat puolustuspoliittisen päätöksenteon parlamentarisointipyrkimys, – jota myös parlamentaariset puolustuskomiteat edustivat kylmän sodan aikana – puolustuksen pitkän aikavälin suunnittelu ja sen merkityksen tarkastelu osana turvallisuuspolitiikan kokonaisuutta.⁶¹

Turvallisuusympäristön nähtiin 1990-luvun selonteissa kehittyneen myönteisesti. Suur-sodan uhkan kuvattiin Euroopan kahtiajaon tavoin purkautuneen ja avoimuuden lisääntyneen, ja lisäksi Euroopan unionin jäsenyys nähtiin Suomen kansainvälistä asemaa selkeyttävänä tekijänä. EU:n myös katsottiin olevan johtavassa roolissa rauhanomaisen turvallisuuden rakentamisessa.⁶² Toisaalta sodanuhan vähentymisen vastapainona nähtiin uusien turvallisuuspoliittisten ongelmien nousu, Venäjän kehitykseen liittyvät mahdolliset haasteet sekä tarve voimakkaalle kansainväliselle keskinäisriippuvuudelle ja yhteistyölle.⁶³

Ahti Kannisto, Tapio Palmunen ja Pasi Välimäki pitävät tutkimuksessaan vuoden 1997 selonteon yleiskuvaa Euroopan tilanteesta ajantasaisena, mutta kuvailevat sitä tarkoitushakuisen optimistiseksi ja haluttomaksi ”käsitellä rinta rinnan tavoiteltujen päämäärien kesken syntyviä ristiriitoja”. Samoin Kanniston ym. tutkimuksesta ilmenee Euroopan unionin korostuminen molemmissa selonteissa. Unioniin liittymisen kanssa samana vuonna 1995 julkistetussa selonteossa Suomen turvallisuusetujen katsottiin olevan sovitettavissa unionin yhteisiin etuihin. Vuonna 1997 selonteon kanta oli ”idealistisempi”: keskinäisriippuvuuden ja yhteisvastuun katsottiin tekevän sodat mahdottomiksi ja turvallisuuden rakentuvan demokratian ja hyvinvoinnin pohjalle. Silti suhde yhteistyövarai-

⁶⁰ Limnéll 2009, 218. Vuoden 1997 selonteossa puolustuksen kehittämiseksi on varattu noin puolet koko selonteon sivumäärästä, kun vuoden 1995 selonteossa puolustuspolitiikkaan ei otettu kantaa juuri lainkaan. VNS 1/1997, erit. 49–92; VNS 1/1995.

⁶¹ Kannisto, Ahti – Palmunen, Tapio – Välimäki, Pasi: *Muuttuuko turvallisuuspolitiikan linja? Valtioneuvoston eduskunnalle vuosina 1995 ja 1997 antamien turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen vertailu*. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita N:o 2. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 1997, 1.

⁶² VNS 1/1995, 5–6.

⁶³ VNS 1/1995, 10–11, 16–17, 26–30, 35–42; VNS 1/1997, 6, 12–21, 24–29, 31–32.

suuteen muuttui selonteojen välillä hivenen realistisemmaksi, kun vuoden 1997 selonteossa yhteistyövaraisuuden katsottiin toimivan vain niin kauan, kun se palvelee Suomen omia etuja. EU-jäsenyys ei siis poistanut uskottavan kansallisen puolustuksen merkitystä.⁶⁴

1990-luvun aikana Suomessa vallitseva sodan kuva hajautui. Jyri Raitasalo kuvailee vuoden 1995 selonteossa näkyvää sodan kuvaa ja suhtautumista sotilaalliseen maanpuolustukseen todeten, että kylmän sodan ajalta periytyvä linja – ”alueellinen puolustus, yleinen asevelvollisuus ja liikekannallepanoon perustuva puolustusjärjestelmä” – muodosti selonteossa sillan Suomen siirtyessä ”uuteen epävarmuuden aikaan”. Vaikka itsenäisyyttä uhkaava asevoimien hyökkäys olikin 1990-luvun turvallisuuspoliittisessa ajattelussa yhä mahdollinen, sitä pidettiin epätodennäköisenä, ja toisaalta ”uusien sotien” merkitys kasvoi, mikä edellytti Suomen omien asevoimien kehittämistä kansainvälisessä yhteistoiminnassa, pääasiassa Naton, EU:n ja Länsi-Euroopan unioni WEU:n viitekehyksissä. Vuonna 1995 esillä olleista kylmän sodan kaiuista siis vähitellen irtauduttiin sotilaallisen maanpuolustuksen kehittämisessä vuosikymmenen edetessä, mikä näkyy myös selonteoissa. Vuoden 1997 selonteossa esiintyvää sodan kuvaa Raitasalo kuvaa siten, että sotilaallinen vaikuttaminen yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin nousi nyt esille perinteisemmän maa-alueiden valtaamisen lisäksi. Samoin selonteossa korostuvat sotateknologian muutos sekä Heidi ja Alvin Tofflerin kuvaama tietoyhteiskuntien mukanaan tuoma sodankäynnin vallankumous.⁶⁵

Limnéllin tulkinnan mukaan 1990-luvun selonteojen turvallisuus- ja uhkaymmärrys rakentui neljän teeman ympärille. Ensinnäkin turvallisuuden käsitettä laajennettiin selonteoissa selkeästi perinteisen realistisen orientaation mukaisesta sotilaallisen ja valtiokeskeisen turvallisuuden korostamisesta lähemmäs Kööpenhaminan koulukunnan kuvaamaa sektoriajattelua. Toiseksi selonteoissa korostui kokonaisvaltainen ja kansainvälinen turvallisuusyhteistyö. Kolmanneksi nousi ”turvallisuuden kautta mielletävä positiivinen identifikaatio Eurooppaan” – siis ajatus siitä, että Suomen turvallisuuspoliittinen ajattelu on linjassa Euroopan maiden laajan turvallisuusnäkemysten, rauhanomaisen

⁶⁴ Limnéll 2009, 219; Kannisto ym. 1997, 9, 20.

⁶⁵ Raitasalo 2008b, 91–94.

turvallisuuden rakentamisen ja yhteistyövaraisuuden kanssa. Neljänneksi Venäjä puitteistettiin keskeiseksi uhkien ja epävarmuuden lähteeksi sekä perinteisten sotilaallisten uhkien, että monien ”uusien uhkien” osalta.⁶⁶

1990-luvun selonteissa ilmaistu turvallisuuskäsitys on varsin ristiriitainen ja epätäsmällinen. Turvallisuuspolitiikan perustaksi selonteissa asetettu laaja ja kokonaisvaltainen turvallisuuden käsite jää muun muassa Limnéllin ja Pekka Visurin mukaan vaille jäsenteilyä ja määrittelyä.⁶⁷ Samoin ”uudet uhkat”, joiden selonteissa ”esitettiin edellyttävän uudenlaista turvallisuusajattelua” ovat käsitteinä monitulkintaisia ja tarkemmin määrittelemättömiä. Niiden kiistanalaisuutta lisäsivät niiden käsittelyn Eurooppa-keskeisyys ja sisäisen turvallisuuden jättäminen selonteon ulkopuolelle. Turvallisuuspoliittiseen osaan ja puolustuspoliittiseen osaan jaetun selonteon katsotaan jopa perustuneen kahden erilliseen uhkakäsitykseen. Turvallisuuspoliittisessa osassa korostuivat ei-sotilaalliset ”uudet uhkat”, puolustuspoliittisessa puolestaan varsin perinteisen turvallisuusorientaation mukaiset sotilaalliset uhkatekijät.⁶⁸ Myös Kannisto ym. kritisoivat vuoden 1995 selontekoa siitä, ettei siinä määritelty kriisin kuvaa lainkaan.⁶⁹

⁶⁶ Limnéll 2009, 219, 225; Turvallisuusajattelun painopisteen siirtymisestä länteen ja Venäjän puitteistamisesta osaksi ongelmaa myös Kannisto ym. 1997, 20 sekä Nokkala 2001a, 250.

⁶⁷ Limnéll 2009, 220; Visuri, Pekka: Suomen turvallisuuspolitiikan ja maanpuolustuksen linjaukset: Doktriinien muutoksiin vaikuttaneet tekijät ja puolustuspoliittinen päätöksenteko (Visuri 2001). Teoksessa Visuri, Pekka (toim.): *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*. 2. täydennetty painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava, 2003, 40.

⁶⁸ Limnéll 2009, 220–224; Nokkala 2001a, 298–299. Kylmän sodan jälkeen paitsi turvallisuuskäsitys, myös sotilaspolitiikka on Nokkalan mukaan muuttunut kaksijakoiseksi: ”alueellisen koskemattomuuden puolustuksen ja sotilaallisen kriisinhallinnan väliset ristiriidat” tuottavat hänen mukaansa ”uutta sotilaspolitiikkaa”. Nokkala, Arto: Suomen laajeneva sotilaspolitiikka. *Tiede Ja Ase*, 59(59), 2001, 65 - 90. Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/47845> (Nokkala 2001b), 81.

⁶⁹ Kannisto ym. 1997, 16. Kirjoittajat kritisoivat varsin pisteliäästi paitsi käsitteiden puutteellista määrittelyä, myös valtion rahoitustilanteen huomioimista selonteissa todeten, että vuonna 1997 se otettiin edellistä selontekoa paremmin huomioon, mutta ”kokonaisuutena näyttää siltä, että [–] ensin jaetaan rahat, ja tähän raamiin rakennetaan selonteko”. Sama, 27. Myös Limnéll (2009, 390) kirjoittaa määrärahojen ja selontekojen suhteesta, että uhkakuvien hallintakeinot sovitetaan ennalta annettuihin määrärahoihin ja selontekoihin päätyvät vain sellaiset uhkakuvat, joihin vastaamiseen valtiolla on varaa. Todellisuuteen periaatteessa perustuva uhkakuvien rakentamisprosessi siis perustuukin Limnéllin mukaan ”vähintään implisiittisesti” taloudellisiin resursseihin. Toimijoiden ja toimialojen keskinäisen rahoituskamppailun nostaa esille myös Visuri (2001, 45).

2.2.2 2000-luvun selonteot

Ennen vuoden 2001 selonteon julkaisua edellisten selontekojen poliittisesta ohjauksesta vastannut parlamentaarinen puolustusneuvosto lakkautettiin ja vastaavaan asemaan perustettiin 1.3.2000 ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta (UTVA). Puolustusministeriön yhteydessä toiminut turvallisuus- ja puolustusasiain komitea (TPAK) vastasi vuoden 2001 selonteon valmistelusta ja UTVA sen poliittisesta ohjauksesta. Selonteossa turvallisuus- ja puolustuspoliittiset osat edustivat edelleen keskenään varsin erilaisia näkemyksiä turvallisuudesta, ja erityisesti sotilaallisen uhkan olemassaolo ja relevanssi näyttävät olleen kiistanalaisia asioita niin valmisteluvaiheessa kuin sen jälkeenkin. Yhtäältä selonteko nojasi entistä vahvemmin kansainvälisyyteen ja optimismiin turvallisuusympäristön suhteen sekä uhkakuvien osalta epätasaisesti määriteltyjen ja heikosti perusteltujen kansainvälisen turvallisuuden tekijöiden heijastumiseen Suomeen. Toisaalta Suomen itsenäisyyden säilyttäminen pysyi keskeisenä turvattavana kohteena yhdessä yhteiskunnan perusarvojen suojelemisen ja toimintakyvyn takaamisen kanssa.⁷⁰ Toisin sanoen turvattavan kohteen (*mitä* turvataan) yhteensopivuus uhkatekijöiden (*miltä* turvataan) ja turvaamisen keinojen (*miten* turvataan) kanssa näyttäytyy varsin kyseenalaisena käytännön politiikan tekemisen kannalta. Limnéll esittää uhkakuvien kiistanalaisuuden näyttäytyvän mahdollisena kamppailuna rahoituksesta ja viittaa Sakari Smedsin toteamukseen jatkuvasta kamppailusta ”hyväuskoisuuden ja inhorealismien välillä”⁷¹. Raitasalo puolestaan kuvaa kylmän sodan päättymisen pysyvyyden tulleen hyväksytyksi suomalaisessa turvallisuuskeskustelussa, mikä tarkoitti käytännössä sitä, että laajamittaisen sotilaallisen konfliktin uhka Euroopassa katsottiin vähäiseksi. Siitä huolimatta Venäjän katsottiin edelleen olevan sotilaallisten uhkakuvien kannalta ongelmallinen maan kehitykseen liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi, ja strategisen iskun ennaltaehkäisy- ja torjuntakykyä pidettiin tarpeellisenä Suomen puolustusjärjestelmän kehittämisen painopisteenä.⁷²

⁷⁰ Limnéll 2009, 227—229.

⁷¹ Limnéll 2009, 230—231.

⁷² Raitasalo 2008b, 100—102; Visuri 2001, 46—47.

Vuoden 2001 selonteossa korostui uutena asiana myös yhteiskunnan turvallisuus poik-
kihallinnollisesti toteutettavana kokonaisuutena, johon niin eri hallinnonalojen ja viran-
omaisten, kuin myös muiden organisaatioiden ja kansalaisyhteiskunnan tulisi osallistua
yhteistyössä – varautumiselle ja yhteiskuntaan kohdistuvien uhkien torjunnalle varattiin
selontekoon oma osansa turvallisuusympäristön, puolustuksen ja kriisinhallinnan osien
rinnalle.⁷³ Viranomaisyhteistyön ja kokonaismaanpuolustuksen korostuminen sekä pe-
rinteisten sotilaallisten uhkien merkityksen väheneminen ilmentävät vuoden 1997 se-
lonteossa mukaan tullutta suuntausta, jossa uhkakuvat muuttuvat vain sotilaallisista
koko yhteiskuntaa koskettaviksi. Poikkeusolojen rinnalle julkiseen turvallisuuspoliitti-
seen linjaukseen nousevat normaaliolojen häiriötilanteet, taloudellis-teknologiset uh-
kat, sisäinen turvallisuus ja huoltovarmuus.⁷⁴ Nykyisessä puhunnassa nämä kaikki ovat
olennainen osa kokonaisturvallisuuden käsitettä⁷⁵, ja muun muassa vapaaehtoinen
maanpuolustuskoulutus ulottuu voimakkaasti paitsi sotilaallisia valmiuksia palvelemaan
toimintaan, myös siviiliväestön valmentamiseen normaaliolojen häiriötilanteita varten.

Sen lisäksi, että vuoden 2001 selonteossa korostui turvallisuuden eri sektorien välisen
vuorovaikutuksen merkitys, siinä päätettiin kansallisen varautumisen strategian laatimi-
sesta vuoden 2004 selonteon yhteyteen. Strategian oli tarkoitus keskittyä yhteiskunnan
elintärkeiden toimintojen turvaamiseen, ja tällainen strategia saatiinkin aikaiseksi – to-
sin vasta vuonna 2006.⁷⁶

Limnell käsittelee vuoden 2004 selontekoa erillisessä luvussa laajemmin kuin aikaisem-
pia selontekoja. Luvussa on esitetty selonteon laatimisen prosessi ja uhkakuvien raken-
taminen selontekoon huomattavasti edellisiä tarkemmin ja kuvattu muun muassa suu-
rimpien eduskuntapuolueiden uhkakäsityksiä puolueohjelmien kautta.

⁷³ Valtioneuvosto: Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001 (VNS 2/2001); Limnell 2009, 234.

⁷⁴ Raitasalo 2008b, 101.

⁷⁵ Kokonaisturvallisuus käsitteenä ja yhteistoimintamallina on kuvattu Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa 2017. Valtioneuvosto: Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017 (YTS 2017), erit. 5, 7–13.

⁷⁶ VNS 2/2001, 81; Limnell 2009, 234. Mainittu strategia on vuonna 2006 julkistettu Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETT).

Matti Vanhasen punamultapohjaisen I hallituksen kaudella laadittu turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004 koostui ulkoasiainhallinnon laatimasta ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön kuvauksesta ja puolustushallinnon johdolla laaditusta hallinnonalojen kehittämistä koskevasta osasta. Kokonaisuuden johtamisesta vastasi tällä kertaa valtioneuvoston kanslia, mitä perusteltiin muun muassa turvallisuuden koko valtionhallinnon kattavalla luonteella. Selontekoa valmisteli nelihenkinen Selko-työryhmä, jonka jäsenet nimitettiin valtioneuvoston ja tasavallan presidentin kanslioista sekä ulkoasiain- ja puolustusministeriöistä. Limnéllin mukaan valmistelurakenne, jossa valtioneuvoston kanslia oli johtovastuussa ja käytännön työtä teki pieni ja suljettu virkamiestyöryhmä, vahvisti virkamies- ja asiantuntijavaltaa, uhkakuvien sektoroitumista hallinnonalojen kesken sekä tasavallan presidentin, pääministerin, ulkoasiainministerin ja puolustusministerin henkilökohtaisten näkemysten merkitystä.⁷⁷

Selko-työryhmän lähtökohdat uhkamallien rakentamiselle olivat 1) ulkoisten uhkien keskeinen asema, 2) yksilötason uhkien rajaaminen tarkastelun ulkopuolelle, mutta uhkien yksilötasolle kohdistuvan vaikutuksen tunnustaminen, 3) uhkakuvien yhdistyminen Suomen ja suomalaisten turvallisuuteen, 4) uhkatarkastelun rakentaminen laaja-alaiseksi ja kokonaisvaltaiseksi globalisaatio, keskinäisriippuvuus ja laaja turvallisuuskäsitys huomioiden sekä 5) kansainvälisten uhkatekijöiden Suomeen kohdistuvien vaikutusten tarkastelu ja toisaalta lähialueiden korostuminen tarkastelussa.⁷⁸ Erikoista kyllä, vaikka UTVA hyväksyi edellä lueteltuihin asioihin perustuvan laajan turvallisuuden selonteon turvallisuusmäärittelyn perustaksi korostaen ei-sotilaallisten uhkien keskeisyyttä, se linjasi Selko-työryhmälle myös varsin perinteisesti orientoituneelta näyttävän turvallisuuspolitiikan 3+3-ratkaisun selonteon ytimeksi ja johtopäätösten perustaksi.⁷⁹

⁷⁷ Limnéll 2009, 246—247, 261—265.

⁷⁸ Limnéll 2009, 275.

⁷⁹ Limnéll 2009, 277—278. 3+3-ratkaisu tarkoitti yleiseen asevelvollisuuteen, alueelliseen puolustusjärjestelmään ja koko maan puolustamiseen sekä toisaalta sotilaalliseen liittoutumattomuuteen, EU:n yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ja Nato-jäsenyyden mahdollisuuteen perustunutta mallia. Huomattavaa mallissa on, että vaikka uhkakuvamäärittelyn perusta oli laaja-alainen, vahvasti sektoroitumista tukeva ja ”uusiin uhkiin” painottunut, kehittämistoimenpiteitä koskevien johtopäätösten edellytettiin perustuvan näihin varsin sotilaallisesti painottuneisiin tekijöihin.

Laaja-alainen turvallisuuden määrittely ja uhkakuvien sektoroituminen hallinnonalojen kesken näyttäytyvät Limnellin tutkimuksessa hallinnonalojen välistä valta- ja määrärahakamppailua tukevin tekijöinä. Ulkoasiainhallinto korosti ulkopoliitiikan tärkeyttä turvallisuuspolitiikalle sekä siviilikriisinhallinnan ja kehityspoliitiikan tärkeyttä uhkien ennaltaehkäisyssä ja hallinnassa. Sen ajama turvallisuuskäsitys oli luonteeltaan laaja-alainen, ja turvallisuuspolitiikka nähtiin suurena kokonaisuutena. Puolustushallinto puolestaan nosti keskiöön sotilaallisten uhkakuvien merkityksen, mikä on nähtävissä oikeutuksen ja poliittisen hyväksynnän hakemisena hallinnonalan olemassaololle ja toiminnalle. Myös sisäasiainhallinto osallistui keskusteluun korostaen sisäisten uhkien merkitystä ja edellyttäen niiden huomioimista turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon uhkamallien laatimisessa. Uhkakuvia ei selonteossa onnistuttu priorisoimaan ja niiden konkreettisten vaikutusten esittely jäivät vaillinaisiksi, ja hallinnonalojen keskinäinen priorisointi turvallisuutta koskevassa päätöksenteossa muodostuikin eräänlaiseksi kipukohdaksi selonteon laatimisessa ja soveltamisessa.⁸⁰

Hyvin suljetun ja rajoitetun valmisteluprosessin vastapainona selonteko kävi läpi myös laajan ja perusteellisen käsittelyn eduskunnassa. Eduskuntaan perustettiin parlamentaarinen turvallisuuspoliittinen seurantaryhmä, joka esitti raportissaan arviointia turvallisuusympäristön muutoksesta ja kysymyksiä, joita se toivoi selonteossa käsiteltävän. Seurantaryhmä keskittyi uhkien määrittelyssä laajan turvallisuuden käsitteen mukaisiin uusiin ja ulkoisiin uhkiin ja liitti niistä suurimman osan Venäjään. Limnell suhtautuu seurantaryhmään melko kriittisesti ja pitää sitä osittain päällekkäisenä Selko-työryhmän kanssa. Hän arvioi sen yhtäältä vahvistaneen yhdensuuntaista uhkaymmärrystä, mutta toisaalta asettaneen haasteen demokratian toimivuudelle selonteon valmistelussa, koska eduskunnan ja valtioneuvoston keskinäiset roolit olisivat saattaneet seurantaryhmän vuoksi sekoittua. ”Normaaliparlamentarismissa” valtioneuvosto valmistelee asiat

⁸⁰ Valtioneuvosto: *Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004* (VNS 6/2004). Toimintaympäristöstä kertova selonteon ensimmäinen puolisko viittaa sotilaallisiin suorituskykyihin ja niiden merkitykseen harvoin pl. sotilaalliseen liittoutumiseen, kriisinhallintaan ja aseidenriisuntaan liittyvissä kohdissa. Sen sijaan hallinnonalojen kehittämistä koskevissa osissa sota nousee säännöllisesti esille uhkakuvana. Puolustuksen kehittämisen kohdalla tämä on toki itsestään selvää. VNS 6/2004, esim. 97—128, 140—147; Limnell 2009, 278—283; Heinonen 2011, 134; Limnell, Jarno – Raitasalo, Jyri: *Selonteko 2009 - Turvallisuuden uudelleenarviointia*. Julkaisusarja 4: Työpapereita No 29. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2009, 2. Kts. myös alaviite 69.

eduskunnan päätettäväksi, mutta seurantaryhmän kautta eduskunta käytännössä osallistui päätettäväkseen tulevan asian valmisteluun.⁸¹

Johtopäätöksinä vuoden 2004 selonteon turvallisuuskäsityksestä Limnén toteaa, että asiakirjasta näkyy konsensushakuisuus, peitekielisyys uhkakuvien suhteen ja avoimuus tulkinnoille ja määritelmille. Näiden taustalla hän näkee turvallisuus-käsitteen vahvan poliittisen luonteen ja voimakkaan merkityssisällön, pyrkimyksen riittävään neutraaliuuteen ja yleisluontoisuuteen poliittisen hyväksynnän saamiseksi ja ulkopoliittisten haitta-vaikutusten rajoittamiseksi sekä asiakirjan saaman laajan poliittisen valmistelun. Konsensushakuisuus on suomalaiselle politiikan teolle melko tyypillisenä ja perinteisenä nähty piirre. Osaltaan konsensuksen hakeminen ja laajapohjainen selontekomenettely myös tukevat uhkamallien ja muiden ratkaisujen jatkuvuutta, sillä radikaalit muutokset saavat harvoin laajaa kannatusta eduskunnassa, virkamieskunnassa tai kansan keskuudessa.⁸² Laimea ja hajanainen konsensus vaikuttaa myös luonnolliselta seuraukselta siitä, että kansalaismielipide otettiin selonteon valmistelussa entistä voimakkaammin huomioon. Median ja markkinoinnin murroksia ja demokratisoitumista seuranneiden politiikan areenojen ja puoluepolitiikan muutosten vuoksi kansalaismielipiteen huomiointista oli tullut entistä tärkeämpää myös turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa.⁸³ Toisaalta konsensuksesta suomalaisessa turvallisuuspolitiikassa on myös kirjoitettu, että

⁸¹ Limnén 2009, 288—295. Kiinnostavasti Helsingin Sanomien kolumnisti Olli Kivinen otti vuonna 2007 uuden selonteon valmistelun alettua kantaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan selontekoprosessiin moittien sitä demokratiavajeesta ja ilmaisten, ettei suomalaisessa turvallisuuskeskustelussa tunnisteta sodan ja vilpittömän rauhantilan välistä laajaa harmaata vyöhykettä. Helsingin Sanomat 6.11.2007: *Ongelmallinen selonteko*. Kolumni, tekijätietona okivinen@kolumbus.fi. Kirjoittaja esitellään Helsingin Sanomien riippumattomaksi kolumnistiksi. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000004524216.html>>

⁸² Limnén 2009, 343—344, 383. Arto Nokkala kuvaa puolustuspolitiikan asemaa Suomessa ”superpolitiikaksi”, joka on Suomen pienuuden vuoksi muun politiikan yläpuolella. Nokkala, Arto: Suomen puolustuspolitiikan käännekohtia. Teoksessa Blombergs, Fred (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2016, 77—78. Nokkala on todennut myös, että puolustushallinnossa selontekomenettelyä ja turvallisuuden parlamentarisoitumista on pidetty varsin tervetulleina muuten mm. sekavana, vanhakantaisena ja tunnepitoisena nähtyyn yleiseen turvallisuuspoliittiseen keskusteluun. Selonteot on nähty muun muassa vakauden edustajina ja pitkän aikavälin kehittämiskehysinä sekä eduskuntaa sitouttavina tekijöinä. Toisaalta Nokkalakin tuo esille myös selontekoihin kohdistuvan kritiikin. Nokkala, Arto: *Uhka ja kumppani. Venäjä Suomen puolustushallinnossa*. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 28. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2009, 52—57.

⁸³ Heinonen 2011, 127.

sen merkitys ja arvo ovat vuosituhannen vaihteen molemmin puolin yleisesti vähentyneet turvallisuuden entistä voimakkaamman politisoitumisen myötä.⁸⁴

Uhkakuvat ja turvallisuuspoliittiset tavoitteet olivat selonteossa kaksijakoisia ja yleisluontoisesti kirjoitettuja, minkä seurauksena ne olivat melko kiistanalaisia. Veikko U. J. Heinonen kirjoittaa tavoitteista, että niissä keskeisiksi nousivat niin valtion itsenäisyys ja tulevaisuus, kuin kansalaistenkin hyvinvointi ja turvallisuus⁸⁵ – turvallisuutta ei siis ole käsitteenä selvästi rajattu, vaan sen alle on yritetty sisällyttää lähes kaikki mahdollinen. Heinosen mukaan

[h]uomionarvoista on, että koska turvallisuuspolitiikan keskeisiä käsitteitä ei ole määriteltä täsmällisesti, on jokainen selonteon valmistelija ja kantaaottava toimija voinut käyttää argumentoinnissaan oman tulkintansa mukaisia käsitteitä. Voidaan myös havaita, että samalla tavalla kuin osapuolilla on erilainen käsitys uhkatekijöistä ja niiden kategorisoinnista laajan turvallisuuden kentässä, heillä on erilainen subjektiivinen käsitys turvallisuuspolitiikan tavoitteeksi asetettavista puolustettavista, turvattavista ja edistettävistä asioista, jotka selonteko määrittää varsin liturgisesti ja suuntaa antavasti.⁸⁶

Sotilaallisten uhkakuvien rakentamista puolustusvoimissa ei juuri kritisoitu valmistelu-prosessin aikana, mistä välittyy Limnellin mukaan eräänlainen ”auktoriteetti-usko” puolustushallintoa ja upseereita kohtaan. Toisaalta sotilaallisten uhkakuvien relevanssi kyseenalaistettiin poliittisessa keskustelussa, ja yleisesti todettiin niiden heikentyneen ja vastaavasti ei-sotilaallisten uhkien voimistuneen. Sotilaalliset uhkamallit, joita ei osin Venäjästä puhumisen vaikeuden vuoksi perusteltu juuri lainkaan, muotoiltiin sisällölli-

⁸⁴ Palosaari, Teemu: *The Art of Adaptation. A study on the Europeanization of Finland's foreign and security policy*. Väitöskirja. Tampere Peace Research Institute (TAPRI) Studies in Peace and Conflict Research No. 96. Tampere: University of Tampere, 2011, 91—92, 118—120, 205—206. Palosaaren mukaan Suomessa väiteltiin EU-jäsenyyden alusta lähtien entistä enemmän kansallisesta konsensuksesta ja sen merkityksestä turvallisuuskysymyksistä, joihin liittyvän päätöksenteon lähes kaikki katsoivat edellyttävän konsensusta. Turvallisuuden politisoitumisen eräs seuraus oli, että sekä hallitus- että oppositiopuolueet syyttivät toisiaan säännöllisesti kansallisen konsensuksen murentamisesta turvallisuuspolitiikassa, eikä konsensuksen hajoamista juurikaan tulkittu julkisessa keskustelussa myönteiseksi ilmiöksi.

⁸⁵ Heinonen 2011, 166.

⁸⁶ Heinonen 2011, 216.

sesti uudelleen, jotta poliittisen hyväksynnän saaminen niille olisi helpompaa. Ei-sotilaalliset uhkat puolestaan olivat vahvasti yhteydessä Euroopan unionin määrittelemiin ughiin ja niissä korostuivat kehityspoliittiset ja terrorismiin liittyvät asiat. Yleisesti selonteon uhkakuvien heikkoutena ovat laajan turvallisuuden käsitteen määrittelyn ja rajanvedon vaikeudet, selonteon kaksijakoinen luonne ja useiden turvallisuusuhkien lähteeksi nähdystä Venäjästä puhumisen vaikeus.⁸⁷

Turvallisuuskäsityksen muuttumisen osana suomalaisessa sodan kuvassa nähdään sotilaallisten uhkakuvien laimenemista ja laaja-alaisempien uhkakuvien muuttuminen abstraktimmiksi ja moniulotteisemmiksi. Suhteessa kylmän sodan aikaan sotilaallisten uhkien merkitys on pienentynyt, laajamittaisen hyökkäyksen uhka vähentynyt ja kansainvälisen kriisinhallinta- ja muun yhteistyön merkitys kasvanut. Sotilaallinen maanpuolustus ulottuu siksi tavallaan Suomen oman alueen ulkopuolelle, kun maata potentiaalisesti uhkaaviin kriiseihin pyritään puuttumaan yhteistoiminnassa muiden maiden kanssa jo ennen niiden tai niiden heijastevaikutusten ja lieveilmiöiden ulottumista Suomeen asti. Puolustusvoimien on muuttuneessa turvallisuusympäristössä entistä useammin tehtävä yhteistyötä paitsi kansainvälisesti, myös kotimaan muiden viranomaisten kanssa, mikä kertoo turvallisuuskäsityksen laajentumisesta ja esimerkiksi terrorismin muuttumisesta sisäisen turvallisuuden ongelmasta myös osin ”ulkoiseen turvallisuuden alaan kuuluvaksi tekijäksi”. Tämä puolestaan on osaltaan hämärtänyt sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välistä rajanvetoa.⁸⁸

2.3 YETT-strategian edustama turvallisuuskäsitys

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiassa⁸⁹ yhteiskunta – joka sisältää myös valtiokoneiston ja viranomaiset, ei vain kansalaisyhteiskuntaa – on jaettu

⁸⁷ Limnéll 2009, 344—351.

⁸⁸ Raitasalo 2008b, 120—122. Perinteiseen sotilaallisen uhkan muotoiluun ”uhka = tahto x kyky” nähden turvallisuusympäristön ja sodan kuvan muutoksista seurasi puolustusministeriön strategisessa suunnitelmassa myöhemmin ongelma uhkien tunnistamisessa ja paikallistamisessa. Raitasalo kysyy osuvasti, kenen tahtoa ja mitä sotilaallisia ja siviilikykyjä pitäisi kyetä arvioimaan, kun mahdollinen uhkan aiheuttaja on joko valtio tai jokin toimija ”lukemattomien eri kriteerein määriteltujen terroristiorganisaatioiden kirjosta”. Sama, 116—117.

⁸⁹ Valtioneuvosto: Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006 (YETT 2006).

strategian otsikon mukaisesti joukkoon elintärkeitä toimintoja. Kukin elintärkeä toiminto on jaettu muutamaaan strategiseen tehtävään, jotka on määrätty tietyille vastuuministeriöille. Jako muistuttaa eräänlaista Kööpenhaminan koulukunnan jaottelun sovellutusta. Jaottelu hieman elää strategia-asiakirjasta toiseen sen mukaan, miten toiminnot on nähty tarkoituksenmukaisiksi erottaa toisistaan kulloistakin strategia-asiakirjaa laadittaessa.

Yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista maan sotilaallinen puolustaminen on vain yksi monien joukossa. Kaksi ensimmäistä ovat valtion johtaminen ja kansainvälinen toiminta, sotilaallista maanpuolustusta seuraavat puolestaan sisäisen turvallisuuden ylläpito, talouden ja infrastruktuurin toiminta, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestävyys. Buzanin ym. jakoa seuraten valtion johtaminen ja kansainvälinen toiminta edustavat poliittista turvallisuutta, sotilaallinen maanpuolustus tietenkin sotilaallista turvallisuutta sekä talouden ja infrastruktuurin toimivuus pääasiassa talouden turvallisuutta⁹⁰. Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen, väestön toimeentuloturva ja toimintakyky sekä henkinen kriisinkestävyys edustavat pääasiassa yhteiskunnan turvallisuutta, mutta toimeentuloturvan voi katsoa kuuluvan myös taloudellisen turvallisuuden kategoriaan. Buzan ym. eivät erikseen määrittele inhimillistä tai yksilön turvallisuutta omaksi kategoriakseen, mutta YETT-strategiassa tarkoitetuista toiminnoista osa koskee nimenomaan yksilön toimintaedellytyksiä. Ympäristöturvallisuus ei saa YETT-strategiassa erityistä asemaa yhteiskunnan elintärkeänä toimintona, mutta ympäristöuhkat ovat edustettuina yhdeksän keskeisen uhkamallin joukossa.⁹¹

⁹⁰ Talouden turvallisuus lähestyy Buzanin ym. mukaan sotilaallista turvallisuutta, mikäli ymmärretään, että talouden turvallisuus tarkoittaa vakaata toimintaympäristöä. Toisaalta markkinatalous on lähtökohtaisesti turvaton järjestelmä, sillä yritysten olemassaolo ja toiminta perustuvat lähes täysin siihen, että niiden asema on vailla turvallisuutta, ja ne joutuvat liiketoiminnallaan ja kilpailemalla muiden toimijoiden kanssa jatkuvasti ja toistuvasti mahdollistamaan oman olemassaolonsa. Taloudellisen turvallisuuden sektori määritelmiseen on siksi varsin kiistanalainen. Buzan ym. 1997, 95, 103, 115. YETT-strategiassa tarkoitettu talouden turvallisuus tarkoittaa kuitenkin ”väestön ja elinkeinoelämän mahdollisuuksia perustarpeiden tyydyttämiseen taloudellisen vaihdannan avulla sekä riittävän vahvaa julkisen talouden rahoitusasemaa”, eli markkinatalouden turvallisten toimintaedellytysten ylläpitämistä. YETT 2006, 16.

⁹¹ YETT-strategiassa määritellään yhdeksän uhkamallia, jotka ovat 1) sähköisen infrastruktuurin häiriintyminen, 2) väestön terveyden ja toimeentuloturvan vakava häiriintyminen, 3) taloudellisen toimintakyvyn vakava häiriintyminen, 4) suuronnettomuudet ja luonnon aiheuttamat onnettomuudet, 5) ympäristöuhkat, 6) terrorismi sekä järjestäytynyt muu vakava rikollisuus, 7) väestöliikkeisiin liittyvät uhkat, 8) poliittinen, taloudellinen ja sotilaallinen painostus sekä 9) sotilaallisen voiman käyttö. YETT 2006, 65.

2.4 Yhteenveto

Kylmän sodan aikana alkanut turvallisuuden parlamentarisoinnin ja keskustelulle avaamisen tendenssi jatkui 1990-luvun alettua. Tutkimuksessa on nähty turvallisuuskeskustelun laajentuneen horisontaalisesti sotilaallisten uhkakuvien ulkopuolelle, muun muassa Kööpenhaminan koulukunnan määrittelemiin yhteiskunnallisiin, poliittisiin, taloudellisiin ja ympäristöä koskeviin kysymyksiin. Horisontaalisen, valtiokeskeisessä kontekstissa tapahtuvan laajenemisen lisäksi turvallisuuskeskustelu on syventynyt koskemaan valtiotason lisäksi niin yhteisöjen ja yksilöiden kysymyksiä kuin myös alueellista ja globaalia turvallisuutta. Turvallisuuspolitiikka ei enää koske vain ulkoista, valtion rajojen ja itsenäisyyden turvallisuutta, vaan ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajat hämärtyvät jatkuvasti – Puolustusvoimienkin tehtäväkenttä laajenee jatkuvasti ja näyttää sisältävän yhä enemmän sisäiseen turvallisuuteen liittyviä toimintoja. Turvattavat kohteet ja uhkien aiheuttajat eivät enää suomalaisessakaan turvallisuuskeskustelussa ole vain valtioita, vaan yksilöiden sekä maan sisäisten ja toisaalta kansainvälisten yhteisöjen merkitys turvattavina, ja toisaalta ei-valtiollisten tekijöiden, kuten terroristijärjestöjen merkitys uhkan aiheuttajina on kasvanut.

Keskustelun laajentuessa turvallisuus käsitteenä on politisoitunut aiempaa voimakkaammin, ja sen sisältö on muuttunut entistä kiistanalaisemmaksi. Tämä kiistanalaisuus näkyy myös käytännön politiikan teossa, sillä turvallisuuden määrittelystä ja turvallisuuden sektorien priorisoinnista käydään jatkuvaa kädenvääntöä ”turvallisuuteen” tarkoitettuja resursseja ja valtaa jaettaessa. Turvallisuuden laajentumista on luonnehdittu viranomaisten kannalta hankalaksi, sillä uhkien ja vaarojen lisääntyminen diskursiivisessa maailmassa tuottaa viranomaisille kasvavan paineen turvallisuutta tuottavissa toimenpiteissä onnistumiseen, vaikka resursseja ei olekaan enempää kuin ennenään.⁹² Tärkeää on huomata myös, että kylmän sodan päättymisen jälkeen turvallisuuspolitiikassa ei siirrytty kokonaan uuteen diskurssiin, vaan perinteinen, sotilaspainotteinen turvallisuuspuhunta ja uusiin uhkiin painottuva laajan turvallisuuden diskurssi elävät rinnakkain

⁹² Kotilainen, Juha: *Viranomaisyhteistyön merkityssysteemi ja hegemonia. "Ministerien puheet diskurssi-analyysin kourissa"*. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2009, 2, 5. Kotilainen kirjoittaa myös, että turvallistaminen on poliittisille päättäjille tapa yrittää kasvattaa valtaansa ja saada omalle hallinnonalalleen lisäresursseja.

– esimerkiksi uusia uhkia korostetaan usein eri tilanteissa kuin itsenäisyyden turvaamista ja sotilaallista liittoutumattomuutta.⁹³

Laajan turvallisuuden käsitettä on käytetty laajalti selontekojen ja strategioiden lähtökohtana sitomatta sitä mihinkään teoreettiseen perustaan⁹⁴ ja määrittelemättä sitä pitkävästi. Käsitteen tai käsitteiden määrittelyn puutteellisuus vaikeuttaa käytännön päätöksentekoa sikäli, että poliittinen keskustelu niiden merkityksistä, sisällöistä ja päätöksenteolle syntyvistä reunaehdoista täytyy käydä lähes jokaisen asian kohdalla erikseen. Lisäksi käsitteiden epäselvät määritelmät strategioissa saattavat heijastua lainsäädäntöön ja sen toimeenpanoon hallinnon eri tasoilla. Toisaalta löyhästi määritellyt termit mahdollistavat joustavuuden päätöksenteossa, kun esimerkiksi hallitus voi luottamusta herättäen osoittaa sitoutuvansa suhteellisen ympäripyöreisiin ilmaisiin, jotka taipuvat kulloistenkin poliittisten intressien mukaan käsillä olevan asian käsittelemiseksi.

⁹³ Huotari, Anu: *Taistelu turvallisuuden tulkinnasta. Turvallisuuspolitiikan diskursiivisuus ja turvallistaminen Suomen eduskunnassa 1995 ja 2004*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, 2007, 77.

⁹⁴ Heinonen 2011, 215.

3 Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään viranomaisten valvonnassa ja ohjauksessa järjestettävästä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta, jolla kehitetään kansalaisten ja viranomaisten valmiuksia osallistua yhteiskunnan tukemiseen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää maanpuolustuskykyä.⁹⁵

3.1 Lain sisältö

Kuten yllä lainatussa 1 pykälässä kuvataan, vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa säädetään viranomaisten valvonnassa ja ohjauksessa järjestettävästä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta. Vapaaehtoisella maanpuolustuksella tarkoitetaan Suomessa sitä, että vapaaehtoistoiminnan eri muotojen avulla kehitetään ja ylläpidetään kansalaisten ja viranomaisten kykyä vastata erilaisiin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Samoin kuin turvallisuuskäsitys, myös maanpuolustuksen käsite on laajentunut koskemaan paitsi sotilaallista, valtioiden välistä väkivaltaista konfliktia, myös ihmisestä riippumattomia ja arkeen ulottuvia häiriötilanteita. Vapaaehtoinen maanpuolustus kattaa siksi nykyisin paitsi sotilaallisen ja sotilaallisia valmiuksia palvelevan toiminnan, myös kasvavan määrän varautumis- ja turvallisuuskoulutuksen muotoja.

Lain 2 luku määrittelee vapaaehtoisen maanpuolustuksen aseman sekä eri viranomais-ten ja muiden elinten vastuut toiminnan ohjaamisessa ja valvonnassa. Ylimpänä tästä vastaa puolustusministeriö. Sen tehtävinä ovat paitsi vapaaehtoisen sotilaskoulutuksen ohjaus ja valvonta, myös eri hallinnonalojen vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kytkeytyvien toimintojen yhteensovittaminen. Hallituksen esityksen 172/2006 vp mukaisesti puolustusministeriö on siis parlamentaarisesti vastuussa vapaaehtoisesta maan-

⁹⁵ Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 11.5.2007/556.

puolustuksesta. Puolustusvoimien pääesikunta johtaa vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyvät sotilaalliset tehtävät sekä ohjaa, tukee ja valvoo muuta toimintaa. Myös rajavartiolaitokselle annetaan laissa mahdollisuus osallistua vapaaehtoisen maanpuolustuksen edistämiseen, mutta toisin kuin puolustusvoimille, sille vapaaehtoisen maanpuolustuksen tukeminen ei ole lakisääteinen tehtävä.

Puolustusministeriötä tukee tehtävässään vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunta, jonka jäsenet valtioneuvosto valitsee parlamentaaristen voimasuhteiden mukaisesti eduskunnan toimikaudeksi. Varsinaisten jäsenten lisäksi neuvottelukunnan toimintaan osallistuu joukko asiantuntijoita ja sillä voi olla alueellisia tai toimialakohtaisia neuvottelukuntia. Käytännössä neuvottelukunta toimii myös puolustusministeriön parlamentaarisena valvojana.

Lain 3 luku määrittelee Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen eli MPK:n aseman, organisaatiota koskevat seikat ja tehtävät. MPK on lain mukaan vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen valtakunnallinen yhteistyöjärjestö ja julkisoikeudellinen yhdistys, jolla on kolme julkishallinnollista tehtävää. Nämä tehtävät ovat

- 1) järjestää vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluvaa sotilaallista koulutusta ja sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta sekä vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaa tiedotusta ja valistusta;
- 2) kehittää naisten mahdollisuuksia osallistua vapaaehtoiseen maanpuolustukseen ja järjestää siihen liittyvää sotilaallista koulutusta ja sotilaallisia valmiuksia palvelevaa koulutusta;
- 3) ohjata, tukea ja sovittaa yhteen jäsenjärjestöjen maanpuolustuskoulutusta.⁹⁶

Lain 4 luvussa säädetään vapaaehtoisen sotilaallisen koulutuksen antamisesta. MPK:n ensimmäisenä tehtävänä on sotilaallinen koulutus ja siten MPK on puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen ohella yksi kolmesta tahosta Suomessa, joilla on valtuus antaa sotilaallista koulutusta. MPK:n sotilaallinen koulutus on puolustusvoimien MPK:lta tilaamaa, puolustusvoimien aseilla, ampumatarvikkeilla tai räjähteillä tapahtuvaa sotilaskoulu-

⁹⁶ Laki 556/2007 7 §.

tusta, jossa kehitetään sotilaallisia taitoja ja joukon yhteistoimintaa aseellisessa selkauksessa tai sodassa toimimista varten. Tilaus tarkoittaa tässä sitä, että puolustusvoimat tai rajavartiolaitos koulutuksen tilaajana määrittelee koulutustarpeen ja hankkii siihen vastaavan koulutuksen MPK:n järjestämänä palveluna. Käytännössä MPK tarjoaa koulutusta varten vapaaehtoisista reserviläiskouluttajista muodostuvan kouluttajaresurssin ja verkkosivuillaan sijaitsevan ilmoittautumisalustan.

MPK saa lain nojalla järjestää sotilaallista koulutusta korkeintaan perusyksikön kokoiselle joukkokokonaisuudelle, joka maavoimien kontekstissa tarkoittaa tyypillisesti komppaniaa. Tätä suurempien joukkokokonaisuuksien koulutus kuuluu yksinomaan puolustusvoimille. Samoin joukkojen valmentaminen operaatioihin ja erilaiset taisteluammunnat ovat toimintaa, johon on oikeus vain sotilasviranomaisella. Laki rajoittaa myös sotilaalliseen koulutukseen käytettäviä alueita: koulutuksen täytyy tapahtua puolustusvoimien käytössä olevilla harjoitusalueilla.

Käsitteenä *sotilaallinen koulutus* voi tarkoittaa kahta toisistaan hieman eroavaa asiaa, ja se esiintyy laissa molemmissa merkityksissä. Yhtäältä se on yleisnimitys kaikelle sotilaskoulutukselle sisältäen niin varusmiespalveluksen ja naisten vapaaehtoisen asepalveluksen, reservin harjoitukset kuin puolustusvoimien henkilökunnan koulutuksenkin. Tässä merkityksessä käytettäessä sotilaallisen koulutuksen luonne julkisen vallan käyttönä korostuu, sillä kyseessä on väkivallan monopolisointi viranomaiselle ja siihen liittyvä koulustoiminta.

Nykyisin MPK käyttää sotilaallinen koulutus -käsitettä merkitsemään yhtä kolmesta ”koulutuskoristaan” eli koulutuksen osa-alueesta. Tässä merkityksessä käsitettä käytetään erottamaan toisistaan puolustusvoimien tai rajavartiolaitoksen vapaaehtoisina harjoituksina järjestettävä, sotilasviranomaisten MPK:lta tilaama koulutus sekä MPK:n kursien muodossa järjestettävä, viranomaisten tilaamaa koulutusta täydentävä *sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus*.

4 luvussa säädetään myös kansalaisten osallistumisoikeudesta vapaaehtoiseen sotilaalliseen koulutukseen. Puolustusvoimien ja rajavartiolaitoksen vapaaehtoiset harjoitukset koskevat ennen kaikkea asevelvollisuuslaissa tarkoitettuja asevelvollisia. Vapaaehtoi-

sesta maanpuolustuksesta annetun lain nojalla osallistumisoikeus vapaaehtoiisiin harjoituksiin koskee kuitenkin myös 18—60-vuotiaita naisia ja muita kansalaisia, jotka eivät ole suorittaneet asepalvelusta tai jotka ovat jo poistuneet reservistä⁹⁷.

MPK:n sotilaallisessa koulutuksessa johtajina ja kouluttajina toimivat pääsääntöisesti vapaaehtoiset reserviläiset puolustusvoimien kantahenkilökunnan sijaan, mutta näiden valvomina ja avustamina. Viranomaisten tilaamassa sotilaallisessa koulutuksessa kouluttajana tai muussa avaintehtävässä toimivalla vapaaehtoisella tulee olla puolustusvoimilta saatu hyväksyntä tai oikeus toimia kouluttajana. Edellytyksenä hyväksynnän saamiselle on puolustusvoimilta tai MPK:lta saatu johtaja- tai kouluttajakoulutus sekä käytännössä osoitettu pätevyys ammuntojen järjestämisestä puolustusvoimissa. Lisäksi vapaaehtoisen tulee olla ”tehtävään muuten sopivaksi” katsottu. Sama pykälä sallii myös puolustusvoimilta kouluttajaoikeuden saaneiden reserviläisten toimia kouluammuntojen (nyk. perusammuntojen) johtajina sekä käyttää puolustusvoimien taisteluvälineitä, kuten sarjatuliaseita, miinoja ja sinkoja sotilaallisessa koulutuksessa. Viranomaisen valvoo kaikkea MPK:lta tilaamaansa sotilaallista koulutusta.

Lain 5 luvussa säädetään muusta vapaaehtoisesta maanpuolustustoiminnasta, johon laissa luetaan muun muassa varautumis- ja turvallisuuskoulutus, johtamiskoulutus sekä erilaiset maanpuolustukseen kuuluvan valistuksen muodot. Luvussa säädetään niin ikään MPK:n osallistumisesta puolustusvoimien virka-aputehtäviin: lain 6 luvun mukaisen sitoumuksen antaneita voidaan käyttää virka-aputehtävissä tietyin poikkeuksin sekä muuhun viranomaisten avustamiseen, mistä säädetään erikseen pelastuslaissa, meripelastuslaissa ja poliisilaissa. Sitoumuksen antaneita vapaaehtoisia voidaan määrätä myös asevelvollisuuslaissa tarkoitettuun ylimääräiseen palvelukseen tai liikekannallepanon aikaiseen palvelukseen, vaikka he eivät olisikaan asevelvollisia. Viranomaisille ja MPK:lle

⁹⁷ Reservistä poistuminen eli varareserviin siirtyminen voi tapahtua joko iän, terveydentilan muutoksen tai täydennyspalvelukseen hakeutumisen kautta. Miehistöön kuuluvat sotilaat poistuvat reservistä sen vuoden lopussa, kun he täyttävät 50 vuotta. Aliupseereilla ja upseereilla vastaava ikä on 60 vuotta. Everstit, kenraalit ja näitä vastaava merivoimien henkilöstö ovat asevelvollisia niin kauan kuin ovat tehtävänsä vaatimalla tavalla toimintakykyisiä. Asevelvollisuuslaki 28.12.2007/1438, erit. 49 §.

varataan laissa myös mahdollisuus sopia muistakin varautumistoiminnoista. Lain nojalla MPK jatkaa toimintaansa poikkeusolojenkin aikana.

Edellä mainittu sitoumus on MPK:n toiminnan kannalta keskeinen tekijä. Lain mukaan

Suomen kansalainen voi antaa puolustusvoimille kirjallisen sitoumuksen siitä, että hän osallistuu puolustusvoimien vapaaehtoiisiin harjoituksiin ja sen Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä tilaamaan koulutukseen sekä 23 ja 27 §:ssä tarkoitettuihin [virka-apu- ja valmius]tehtäviin määrääjän, vähintään kaksi ja enintään kuusi vuotta kerrallaan. Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen koulutus- ja tukitehtäviin sekä Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen jäsenjärjestön tehtävään sitoutuva antaa sitoumuksen Maanpuolustuskoulutusyhdistykselle. Sitoumuksen tekijän on oltava vähintään 18-vuotias. Puolustusvoimien tehtäviin voi sitoutua enintään 60 vuotta täyttänyt henkilö.⁹⁸

Käytännössä voimassaoleva sitoumus on edellytys puolustusvoimilta saatavien koulutaja- ja ammunnanjohtajaoikeuksien ja muiden lupien myöntämiselle. Sitoutuneella vapaaehtoisella on oikeus vastaaviin taloudellisiin ja sosiaalisiin etuuksiin, eli muun muassa vastikkeettomaan majoitukseen, muonitukseen ja matkoihin sekä päivärahaan, kuin vapaaehtoiseen harjoitukseen osallistuvalla asevelvollisella riippumatta siitä, onko sitoumuksen tehnyt henkilö asevelvollinen vai ei. Lisäksi sitoutuneelle vapaaehtoiselle voidaan antaa puolustusvoimien vaatetus- ja muuta materiaalia henkilökohtaiseen käyttöön harjoitustoimintaan osallistumisen helpottamiseksi.⁹⁹

Luvussa 8 säädetään sitoutuneiden vapaaehtoisten henkilötietojen tallentamisesta puolustusvoimien asevelvollisrekisteriin ja MPK:n omaan henkilörekisteriin, johon tallennetaan lisäksi koulutukseen osallistuneiden henkilötietoja. MPK:lla ja puolustusvoimilla on oikeus saada tietoja toistensa rekistereistä koulutuksen järjestämistä ja poikkeusolojen tehtäviin sijoittamista varten. Lisäksi MPK:n henkilörekisteristä voidaan antaa vapaaehtoiseen maanpuolustukseen osallistuvien henkilöiden perustietoja puolustusvoimille ja pelastusviranomaisille. Tiedonsaantioikeuksien taustalla on viranomaisten tarve voida käyttää vapaaehtoisia paitsi kouluttajaresurssina vapaaehtoisissa harjoituksissa, myös

⁹⁸ Laki 556/2007, 28 §.

⁹⁹ Laki 556/2007, 6 ja 7 luvut.

viranomaisten apuna erilaisissa pelastus- ja varautumistoiminnoissa, sekä MPK:n tarve saada tietoja asevelvollisista vapaaehtoisen koulutuksen järjestämistä varten.

3.2 Maakuntajoukot

Maakuntajoukot ovat puolustusvoimien sodan ajan joukkoja, jotka on tarkoitettu alueelliseen taisteluun. Myös perustamiseen, koulutuskeskuksiin ja tukitehtäviin tarkoitettuja joukkoja voidaan nimetä maakuntajoukoiksi. Kaikille puolustushaaroille määritellään omat maakuntajoukot.¹⁰⁰

Maakuntajoukot ovat paikallispuolustukseen erikoistunut joukkotyyppi, jonka keskeisinä vahvuuksina ovat vapaaehtoisuuteen perustuva rekrytointi ja aktiivinen harjoittelu sekä paikallistuntemus. Vapaaehtoisuudestaan huolimatta maakuntajoukot ovat osa puolustusvoimien sodan ajan joukkoja, eli ne kuuluvat organisatorisesti puolustusvoimiin. Puolustusvoimat myös johtaa niiden koulutusta ja toimintaa, mutta maakuntajoukkoihin rekrytoitujen kouluttamisessa on hyödynnetty myös MPK ry:n ja sittemmin MPK:n¹⁰¹ koulutustarjontaa.¹⁰² Maakuntajoukkojen muodostamisella tavoiteltiin puolustusjärjestelmän alueellista kattavuutta sekä toiminnasta kiinnostuneiden reserviläisten aktiivisuuden ja osaamisen kanavoitinta puolustusjärjestelmän tarpeisiin. Näiden tiukasti käytännöllisten tavoitteiden lisäksi vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämällä voidaan nähdä olevan myös ulospäin suuntautuva informatiivinen tarkoitus: Jyri Raitasalon mukaan puolustusjärjestelmän yksi tehtävä on viestiä muulle maailmalle Suomen identiteettiä ja paikkaa maailmassa¹⁰³, joten panostus vapaaehtoiisiin kiinteänä osana puolustusjärjestelmää on nähtävissä korkean maanpuolustustahdon ilmaisemisenä. Suorituskykyiset vapaaehtoisjoukot kertovat, että poliittisen ja sotilaallisen johdon lisäksi myös kansalaiset haluavat puolustaa maata ja sen identiteettiä jopa ilman korvausta.

Maakuntajoukkojen muodostamista esitettiin vuonna 2003, ja toimeenpano aloitettiin kokeiluluontoisesti vuonna 2005 viidessä sotilasläänissä. Joukkojen rooliin kuuluu paitsi

¹⁰⁰ Maanpuolustuskorkeakoulu: *Tietoja Suomen kokonaismaanpuolustuksesta 2006. Maan ja kansalaisten turvallisuus – yhteiskunnan toiminnan turvaaminen*. Helsinki: Edita Prima Oy, 2005, 182.

¹⁰¹ Kts. luku 3.3.

¹⁰² Maanpuolustuskorkeakoulu 2005, 182–183.

¹⁰³ Raitasalo 2008b, 24.

poikkeusoloissa paikallispuolustus, myös normaalioloissa puolustusvoimien muille viranomaisille antamaan virka-apuun osallistuminen.¹⁰⁴ Maakuntajoukkoja käytettiin ensimmäisen kerran varsin paljon julkisuutta saaneeseen virka-apuun Nokian vesikriisissä vuonna 2007.¹⁰⁵ Pääosa maakuntajoukkojen tehtävistä on sotilaallisia ja reserviläisille tarkoitettuja, mutta alusta lähtien erilaisia tukitehtäviä on haluttu avata myös asepalvelusta suorittamattomille siviileille, joilla on erilaisia joukon toimintaa mahdollistavia valmiuksia. Esimerkkejä näistä ovat muun muassa hallinnon, huollon, viestitoiminnan ja kuljetuksen tehtävät.¹⁰⁶

3.3 Maanpuolustuskoulutusyhdistys

Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain voimaantullessa toimintansa aloittanut Maanpuolustuskoulutusyhdistys (MPK) on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka julkiset hallintotehtävät on lueteltu lain 7 pykälässä. MPK ei kuitenkaan syntynyt tyhjästä vuoden 2008 alkaessa, vaan sitä edelsi samanniminen rekisteröity yhdistys, Maanpuolustuskoulutus ry (MPK ry), joka perustettiin joulukuussa 1993 maanpuolustusjärjestöjen koulutustoiminnan yhteistyöjärjestöksi.

Maanpuolustuskoulutus ry:n perustamiseen johtaneen toiminnan voi katsoa alkaneen marraskuussa 1990, kun Matti Peltonen, kenraalimajuri Risto Setälä ja Juhani Autti esittivät muistiossaan mahdollisuutta puolustusvoimien tukeman vapaaehtoisen sotilaallisen koulutuksen järjestämiselle. Pääesikunta asetti muistiossa esitetyn työryhmän seuraavan vuoden alussa selvittämään toimintamahdollisuuksia. Työryhmän tulosten perusteella vapaaehtoiselle maanpuolustuskoulutukselle asetettiin johtoryhmä ja maan-

¹⁰⁴ Maanpuolustuskorkeakoulu 2005, 182—183.

¹⁰⁵ Esim. Turun Sanomat 3.1.2008: *Maakuntakomppania ryhtyi jakamaan vettä Nokialla*. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/1074250246/Maakuntakomppania+ryhtyi+jakamaan+vetta+Nokialla>>.

¹⁰⁶ Esimerkiksi Naisten Valmiusliitto ry on kannanotoissaan luetellut tehtäviä, joiden se katsoo soveltuvan ”naisille” ja siten käytännössä kaikille asepalvelusta suorittamattomille. Naisten Valmiusliitto ry: Esitys puolustusministeri Seppo Kääriäiselle 9.2.2006. Asiakirja FI.PLM.21982, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto (NVL ry:n esitys puolustusministerille FI.PLM.21982).

puolustusjärjestöille valittiin koulutustarkastaja syksyllä 1991. Vuoden 1992 aikana järjestettiin ensimmäiset kouluttaja- ja kokeilukurssit¹⁰⁷, ja joulukuussa 1993 koulutustoiminta vakiinnutettiin Maanpuolustuskoulutus ry:n perustamisen kautta. Koulutus oli alkuvaiheessa hyvin sotilaallisesti painottunutta niin asevelvollisten miesten kuin naistenkin osalta, mutta niin kutsuttujen naisjärjestöjen¹⁰⁸ alkuvuodesta 1993 esittämän kritiikin seurauksena myös muihin maanpuolustuksen osa-alueisiin alettiin kiinnittää enemmän huomiota.¹⁰⁹

Vuonna 1996 aloitettu puolustusvoimien vapaaehtoisista koottujen paikallisjoukkojen paikallisosastotoiminta toimi Reserviupseeriliiton ja Reserviläisliiton johtamana. Naisjärjestöt järjestivät omatoimisesti koulutusta naisille. Vuonna 1998 tehdyn yhteistoimintasopimuksen perusteella nämä toiminnot yhdessä käytännössä kaiken vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen kanssa keskitettiin MPK ry:n johdettaviksi. Vuonna 1999 puolustusministeriö, puolustusvoimat yhdistyksen uusina jäseninä ja sisäasiainministeriö läsnäolo-oikeudellisena tahona tulivat mukaan MPK ry:n toimintaan vakiinnuttaen yhdistyksen asemaa.¹¹⁰

Vuoteen 2004 mennessä koulutusjärjestelmä vakiintui käsittämään arjen turvallisuuden liittyvän turvallisuuskoulutuksen, poikkeusolojen toimintaa ja viranomaisten tukemista käsittelevän varautumiskoulutuksen, sotilaallisen koulutuksen sekä johtamis- ja

¹⁰⁷ Kouluttajakurssin järjestämisestä vastasi Pääesikunnan koulutusosasto. Kokeilukurssien järjestäjät olivat ensin vapaaehtoisia ja sittemmin työsuhteisiin palkattuja koulutuspäälliköitä. Puolustusvoimat tuki kurssia voimakkaasti tiloilla, kuljetuksilla, materiaalilla ja muonituksella. Viljanen 2005, 21–23.

¹⁰⁸ Vapaaehtoisen maanpuolustuksen kontekstissa puhutaan usein naisjärjestöistä, kun tarkoitetaan Sotilaskotiliitto ry:tä, vuonna 1995 perustettua Naisten Valmiusliitto ry:tä ja vuonna 2004 perustettua Maanpuolustusnaisten Liitto ry:tä sekä muutamia aiemmin toiminnassa olleita maanpuolustusjärjestöjä, joiden jäsenkunta on koostunut pääosin tai kokonaan naisista. Vaikka asepalveluksen mahdollisuuden avautuminen naisille vuonna 1995 onkin lisännyt sotilastaustaisten reserviläisjärjestöjen naispuolisia jäseniä, myös nämä naisjärjestöt ovat pysyneet aktiivisina. Käytännön toiminnassa ei maanpuolustusjärjestöjen mukaan ole periaatteellisia eroja naisten ja miesten koulutuksen välillä, mutta käytännön kokemusten ja maanpuolustusalan maskuliiniseksi koetun kaiun vuoksi naisille on osallistumiskynnyksen alentamiseksi haluttu järjestää nimenomaan ”naisille suunnattua koulutusta”. Kts. esim. Maanpuolustuskoulutusyhdistys: Naisten koulutuksen välitarkasteluraportti 2017. Maanpuolustuskoulutusyhdistys ak 160/1.03/4.12.2017. Verkkajulkaisu, luettu 11.10.2018. Noudettu osoitteesta <https://mpk.fi/Ajankohtaista/ArticleID/386/MPK-n-naisten-koulutuksen-v%C3%A4liraportti-julkaistu>, 14.

¹⁰⁹ Koko kappale Viljanen 2005, 11–29.

¹¹⁰ Viljanen 2005, 63–65, 70.

kouluttajakoulutuksen. Koulutusjärjestelmää uudistettiin jälleen vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain yhteydessä, ja muutoksen jälkeen koulutusjärjestelmä jakautui nykyisin käytössä oleviin puolustusvoimien tilaamaan sotilaalliseen koulutukseen, MPK:n kursseina järjestettävään sotilaallisia valmiuksia palvelevaan koulutukseen, siviilialojen osaamista palvelevaan varautumis- ja turvallisuuskoulutukseen sekä muihin toimintoihin, pääasiassa tiedotukseen ja valistukseen.¹¹¹

¹¹¹ Viljanen 2005, 15, 45; Viljanen 2008, 49.

4 Vuoden 2007 lain säätäminen

Luvun tarkoituksena on kuvata vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain säätäminen ja siitä käytyä julkista keskustelua. Luku koostuu lainvalmistelua edeltävien asiakirjojen kuvauksista, hallituksen esityksestä ja siihen liittyneistä julkishallinnon ja kolmannen sektorin lausunnoista, lainsäädännöstä käydyn julkisen keskustelun tarkastelusta sekä lain voimaantulosta ja sen seurauksista.

4.1 Asiakirjat vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain taustalla

Vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluva sotilaallinen koulutus alkoi Suomessa varsin löyhästi säädeltynä 1990-luvun alussa, kun Pariisin rauhansopimusta tulkittiin uudelleen. Pian ryhdyttiin selvittämään toiminnan ja toimijoiden asemaa ja suhteita toisiinsa, ja melko aikaisessa vaiheessa keskusteluissa alkoi nousta esille tarve vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettavalle lainsäädännölle.

4.1.1 Muutos puolustusvoimista annettuun lakiin ja laki naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta

Hallitus esitti vuonna 1994, että puolustusvoimista annetun lain 402/1974 toista pykälää muutettaisiin siten, että puolustusvoimille tulisi lakiin kirjattu velvoite tukea vapaaehtoista maanpuolustusta. Laillisen perustan täsmentämispyrkimyksen taustalla oli Rauhanliitto – Suomen YK-yhdistyksen eduskunnan oikeusasiamiehelle jättämä kirjelmä ja oikeusasiamiehen tähän antama vastaus.¹¹² Ennen lakimuutosta puolustusvoimien tehtävänä oli kyseisen pykälän mukaan maanpuolustustahdon ja kansalaisten ruumiillista kuntoa kohottavan toiminnan edistäminen. Esityksessään hallitus katsoi Pariisin rauhansopimuksen III osan sotilaskoulutuksen antamista rajoittaneiden pykälien lakanneen olemasta voimassa ja kertoi vapaaehtoisten maanpuolustusjärjestöjen aloittaneen sen jälkeen koulutuksen antamisen kansalaisille. Koulutusta järjestämään järjestöt olivat perustaneet Maanpuolustuskoulutus ry:n, jota puolustusvoimat käytännössä tuki materiaalilla ja kouluttajahenkilöstöllä.¹¹³

¹¹² Valtiopäivät 1994: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain 2 §:n muuttamisesta HE 46/1994 vp.; Viljanen 2005, 26.

¹¹³ HE 46/1994 vp.

Hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena oli velvoittamalla puolustusvoimat tukemaan vapaaehtoista maanpuolustusta saattaa vapaaehtoisille annettu sotilaskoulutus viranomaisvalvonnan piiriin ja siten selkeyttää toimintaan osallistuvien osapuolten oikeuksia ja velvollisuuksia.¹¹⁴ Esitys hyväksyttiin eduskunnan täysistunnossa 10.6.1994 vasemmistoliiton ja sosialidemokraattien esitettyä vastalauseensa ja SDP:n kansanedustaja Anna-Liisa Kasurisen ilmaistua puolueensa toivovan, että vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen antamisesta annettaisiin oma, erillinen lakinsa. Puolueen kanta oli, että vapaaehtoista maanpuolustusta koskevasta laista tulisi aloittaa laajapohjainen valmistelu, mutta samassa yhteydessä tulisi tarkastella myös sitä, kuuluuko sotilaallista koulutusta lainkaan antaa puolustusvoimien ulkopuolella.¹¹⁵

Vuonna 1995 naiset saivat mahdollisuuden suorittaa asepalveluksen vapaaehtoisina. Naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annettua lakia perusteltiin sillä, että naiset olivat yhteiskunnallisen kehityksen myötä ”mukana kaikilla yhteiskunnan toimintojen lohkoilla”. Asepalveluksen suorittamismahdollisuuden puuttuminen esti hallituksen esityksen 131/1994 mukaan heitä etenemästä tietyissä puolustushallinnon tehtävissä, ja toisaalta puolustusvoimilla ei samasta syystä ollut mahdollisuutta rekrytoida sopivinta henkilöä kaikkiin mahdollisiin tehtäviin.¹¹⁶ Numeron 194/1995 saanut laki tuli voimaan huhtikuun alussa 1995, ja naisten osallistuminen myös sotilaalliseen maanpuolustukseen kotimaassa tuli mahdolliseksi.

4.1.2 Vapaaehtoinen maanpuolustus valtioneuvoston selonteoissa 1995—2004

Valtioneuvosto ei eduskunnalle antamassaan, hyvin kansainvälispoliittisesti painottuneessa selonteossa vuonna 1995 ottanut juurikaan kantaa Suomen puolustusjärjestelmään, eikä myöskään vapaaehtoiseen maanpuolustukseen. Asevelvollisuus ja suuri reserviläisarmeija puolustuksen perusratkaisuna mainittiin nekin vain ohimennen, eikä re-

¹¹⁴ HE 46/1994 vp.

¹¹⁵ Valtiopäivät 1994: Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 58 10.6.1994, 1621—1622, 1631—1632.

¹¹⁶ Valtiopäivät 1994: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 131/1994 vp, 12—13.

servin koulutuksesta esitetty minkäänlaisia näkemyksiä tai linjauksia. Vain kerran mainittavat kertausharjoituksetkin tulevat esille kansainvälisten valmiusjoukkojen kriisinhallintavalmiuksien yhteydessä.¹¹⁷

Ensimmäisestä selonteosta poiketen turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa vuosina 1997 ja 2001 mainittiin vapaaehtoinen maanpuolustus ja viitattiin puolustusvoimien uuteen tehtävään sen tukijana. Vuonna 1997 asian käsittelyssä korostuivat tarve nivoa toiminta tiiviimmin osaksi puolustusvoimien koulutusjärjestelmää sekä vapaaehtoisen maanpuolustuksen painottuminen alueellisten joukkojen paikallisyksiköihin sekä iäkkäämpään reserviin, jolle ei voida resurssien vähyyden vuoksi kohdentaa riittävästi sen tarvitsemia puolustusvoimien kertausharjoituksia.¹¹⁸

Vuoden 2001 selonteossa valtioneuvosto mainitsee vapaaehtoisen maanpuolustuksen muutamissa kohdissa ja ilmaisee, että toiminnan uudelleenorganisointi on ”selkiinnyttänyt sen osuutta puolustusjärjestelmässämme”. Jatkotehtäväksi puolustushallinnon alalle annetaan vapaaehtoisen maanpuolustuksen tehtävien vakiinnuttaminen puolustusministeriön ohjauksessa.¹¹⁹ Toiminnan uudelleenorganisointi käsitti vuonna 1999 tapahtuneet kolme muutosta, joista ensimmäinen oli puolustusministeriön ja puolustusvoimien mukaantulo MPK:n hallitukseen sekä sisäasiainministeriön läsnäolo-oikeus yhdistyksen kokouksissa. Viranomaisten mukaantulon lisäksi paikallisosastot¹²⁰ siirrettiin MPK:n alaisuuteen ja Pääesikuntaan perustettiin vapaaehtoisen maanpuolustuksen tarkastajan tehtävä. Kolmanneksi puolustusvoimat perusti nykyisen kaltaiset aluetoimistot, joissa palvelevien alueupseerien tehtävänä oli MPK:n alueellisten osien tukeminen ja puolustusvoimien antaman tuen koordinointi.¹²¹ Valtioneuvosto toteaa vapaaehtoisten

¹¹⁷ VNS 1/1995, erityisesti 25, 31, 45.

¹¹⁸ VNS 1/1997, 59, 63, 80–86.

¹¹⁹ VNS 2/2001, 9, 46, 53, 81, 83.

¹²⁰ Puolustusvoimien alaisuuteen perustettiin 1996 alkaen vapaaehtoisista reserviläisistä ja nostoväkeen eli varareserviin kuuluvista koostuvia paikallisosastoja valmius- ja koulutusorganisaatioiksi. Käytännössä niiden toiminnan moottoreina olivat reserviläisjärjestöt. Viljanen 2005, 51, 53.

¹²¹ Viljanen 2005, 70.

kertausharjoitusten ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen tukevan maanpuolustuskoulutuksen tavoitteita yleisesti. Lisäksi selonteossa mainitaan toiminnasta yhteiskunnan varautumiselle muodostuva hyöty.¹²²

Valtioneuvosto edellytti vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossaan, että turvallisuus- ja puolustusasiain komitea laatii kansallisen varautumisen strategian. Strategian laatimisen aikana kävi kuitenkin ilmi, että varautuminen on liian suppea käsite ”kuvaamaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämistä ja varmentamista kaikissa tilanteissa”, ja siksi valtioneuvoston periaatepäätöksen perusteluosana julkaistun strategian nimeksi tuli Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia (YETT). Nimensä mukaisesti strategia antaa valtionhallinnon eri aloille yhtenäiset perusteet toimintaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseksi. Vapaaehtoinen maanpuolustus mainitaan strategiassa vain muutaman kerran ja siitä käytetään laavaa yleisnimitystä turvallisuutta tukeva vapaaehtoistoiminta. Tämä sisältää niin maanpuolustuskoulutuksen, henkisen tuen kuin muutkin vapaaehtoistoiminnan muodot, joilla voidaan katsoa olevan turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia.¹²³ Sinänsä vapaaehtoisen maanpuolustuksen häviävän pieni osuus strategiasta on ymmärrettävä – MPK:n asemasta ei vielä säädetty lailla, eikä sillä ollut julkisia hallintotehtäviä ja siten varsinaista virallista asemaa. YETT sen sijaan huomioi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sisältävän muutakin kuin sotilaallisen maanpuolustuksen ja kapeasti määritellyn poikkeusoloihin varautumisen.

Valtioneuvoston vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisessa selonteossa vapaaehtoinen maanpuolustus nähdään maanpuolustustahtoa ylläpitävänä voimavarana ja Maanpuolustuskoulutus ry:n järjestämä koulutus sekä puolustusvoimien vapaaehtoiset harjoitukset luetaan osaksi asevelvollisten koulutusjärjestelmää. Vapaaehtoisen maan-

¹²² VNS 2/2001, 9, 46, 53, 81, 83.

¹²³ Valtioneuvosto: *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia*. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003 (YETT 2003), 37, 52, periaatepäätöksen liite 1.

puolustuskoulutuksen todetaan edistävän puolustuskykyä ja tukevan viranomaisia häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Lisäksi sillä ”täydennetään suunnitelmallisesti kertausharjoituksia”.¹²⁴

Vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämiseksi omistetussa erillisessä alaluvussa valtioneuvosto toteaa harkitsevansa vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain tarpeellisuutta ja toistaa Pääesikunnan ja puolustusministeriön työryhmien ajatuksen maakuntajoukkojen muodostamisesta puolustusvoimiin. Valtioneuvosto ilmaisee aikomuksen selvittää Maanpuolustuskoulutus ry:n asemaa ja tehtäviä, tutkia mahdollisuuksia eri hallinnonaloja palvelevien toimintakeskusten perustamiseksi sekä tehostaa vapaaehtoisen maanpuolustuksen parlamentaarista valvontaa vahvistamalla vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunnan roolia. Uudistuksille annetaan myös konkreettinen aikaraja: suunnitelman mukaan uudistukset vapaaehtoiseen maanpuolustukseen olisivat toimintavalmiita ”samanaikaisesti puolustusvoimien uuden johtamis- ja hallintojärjestelmän kanssa 1.1.2008”.¹²⁵

4.1.3 Pääesikunnan ja puolustusministeriön raportit esittävät maakuntajoukkojen muodostamista

Puolustusministeri Jan-Erik Enestamin lokakuussa 2002 asettama puolustusministeriön työryhmä julkisti vapaaehtoisesta maanpuolustustyöstä tekemänsä selvitystyön ja Pääesikunnan työryhmän selvitysten perusteella raportin kesäkuussa 2004. Sen keskeiset ehdotukset olivat maanpuolustuksen toimintakeskusten perustaminen, maakuntajoukkojen muodostaminen ja MPK:n aseman vahventaminen muuttamalla se lainsäädäntötoimenpitein julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi. Raportissaan vapaaehtoisen maanpuolustustyön selvitystyöryhmä edellyttää vapaaehtoistoiminnan johtosuhteiden, tehtävien, resurssien jakoperusteiden ja vapaaehtoisten aseman selkeämpää määrittelyä. Vapaaehtoisen maanpuolustuksen katsotaan täydentävän ja tukevan puolustusvoimien

¹²⁴ VNS 6/2004, 94.

¹²⁵ VNS 6/2004, 120—121. Puolustusvoimat siirtyi vuonna 2008 aiemmasta maanpuolustusalue- ja sotilasläänijärjestelmästä Maavoimien esikunnan, seitsemän sotilasläänää (neljä operatiivista sotilasläänää) ja lakkautettujen sotilasläänien tilalle tulleita aluetoimistoja käsittävään järjestelmään. Tästä puolustusvoimien rakenneuudistuksesta ja sotilasläänistä VNS 6/2004, 118—119.

antamaa sotilaskoulutusta sekä erityisesti soveltuvan suomalaisen alueellisen puolustuksen järjestelmään.¹²⁶ Puolustusministeriön työryhmä toisti Pääesikunnan työryhmän esittämän ajatuksen maakuntajoukkojen muodostamisesta.¹²⁷

Maakuntajoukkojen yhteydessä työryhmä esitti myös Maanpuolustuskoulutus ry:n toiminnan ja aseman kehittämistä siten, että se olisi entistä tiiviimpi osa sekä normaali- että poikkeusolojen koulutusjärjestelmää ja palvelisi kokonaismaanpuolustusta mahdollisimman hyvin. Käytännössä kehittäminen tarkoitti sitä, että MPK:n tuli muodostaa paikallisesti toimivia koulutus- ja tukiyksiköitä (KOTU-yksiköitä). Näiden tehtävät olisivat liittyneet kohdennetun ja yleisen valmiuskoulutuksen antamiseen reserviläisille ja ei-asevelvollisille. Toisin sanoen KOTU-yksikkö vastaisi alueellaan toimivien maakuntajoukkojen sotilaallisesta kouluttamisesta yhdessä puolustusvoimien kanssa, ja antaisi lisäksi sotilaskoulutusta muille vapaaehtoisille reserviläisille ja yleistä turvallisuuskoulutusta kaikille kansalaisille. Lisäksi KOTU-yksiköiden oli tarkoitus muuten tukea koulutuksen järjestämistä sekä saattaa yhteen sitoutuneita vapaaehtoisia ja siviiliviranomaisia, millä edistettäisiin jälkimmäisten poikkeusolojen valmiutta.¹²⁸

Maanpuolustuskoulutus ry:n asemaa esitettiin raportissa vahvistettavaksi säädösperustein julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi. Myös muiden työryhmän antamien toimenpideehdotusten toteuttaminen edellytti työryhmän näkemyksen mukaan erillisen lain säätämistä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta, jotta viranomaisten ja toimintaan osallistuvien kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet saataisiin määriteltyä pitävästi. Työryhmä suositti myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunnan kokoonpanon ja työskentelyn tarkistamista sekä hallinnonalojen, viranomaisten ja vapaaehtoisjärjestöjen yhteistoimintaa helpottavien toimintakeskusten perustamista. Toimintakeskukset

¹²⁶ Puolustusministeriö: Puolustusministeriön vapaaehtoisen maanpuolustustyön selvitystyöryhmän raportti. PLM KD nro 1087/0100/2002. Helsinki, 2004 (PLM 2004), 2—3, 10, 20.

¹²⁷ PLM 2004, 2, 20.

¹²⁸ PLM 2004, 20—21. KOTU-yksikön nimitys, koulutus- ja tukiyksikkö, viittaa nimenomaan koulutuksen antamiseen sekä erityisesti maakuntajoukoille annettavan koulutuksen tukemiseen. Tukitoimiin mm. huollon tehtävissä voisivat PLM:n raportin mukaan osallistua myös muut kuin asevelvolliset.

oli tarkoitus muodostaa ”viranomaistoiminnan ja sitä tukevan vapaaehtoistoiminnan yhteisessä käytössä olevasta infrastruktuurista”, eli esimerkiksi puolustusvoimien kiinteistöistä ja niihin liittyvistä harjoitusalueista.¹²⁹

Vapaaehtoisen maanpuolustustyön selvitystyöryhmän raportti oli sikäli merkittävä, että siinä ja sen perustana olleessa Pääesikunnan työryhmän raportissa tiivistyvät ja konkretisoituvat monet pitkään puheena olleet toimet vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittämiseksi. Näistä kenties näkyvimpinä maakuntajoukot ja MPK:n julkisoikeudellinen asema sittemmin myös toteutuivat. Tiedotusvälineissä mielenkiintoa näyttävät herättäneen erityisesti maakuntajoukot, joista uutisoitiin jo marraskuussa 2003 Pääesikunnan julkistettua työryhmänsä raportin. Uutisoinnissa maakuntajoukot rinnastuvat muissa Pohjoismaissa toimiviin kodinturvajoukkoihin ja myös suojeluskuntiin, joskin Pääesikunnan silloisen asevelvollisuusosaston päällikön toteamuksen mukaan ”suomalainen kodinturva on puolustusvoimien paikallispuolustuksessa”¹³⁰. Pääesikunnan ehdottamien uudistusten kerrottiin myös herättäneen kiinnostusta reserviläisjärjestöissä, helpottavan sitä, että vapaaehtoiset löytävät mielekästä toimintaa, sekä edistävän koko maan puolustamista.¹³¹

4.2 Hallituksen esitys HE 172/2006 vp

Puolustusministeriön vapaaehtoista maanpuolustustyötä koskevaa lainsäädäntöä valmisteleva toimikunta ehdotti helmikuussa 2006 lain säätämistä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta. Toimikunnan laatima komiteamietintö sisältää hallituksen esityksen

¹²⁹ PLM 2004, 25—28.

¹³⁰ Helsingin Sanomat 5.11.2003: *Vapaaehtoiset maakuntajoukot paikallisten kohteiden suojaksi*. Www-artikkeli, viitattu 8.3.2018. <<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004179665.html>> Asevelvollisuusosaston päällikkö eversti Pertti Suominen viittaa HS:n haastattelussa siihen, että Suomessa ei ole haluttu rakentaa puolustusvoimista irrallista tai erillistä kodinturvajoukkojärjestelmää toisin kuin muutamissa muissa maissa. Sen sijaan paikallispuolustusta pyritään hoitamaan puolustusvoimien omilla, toimintaan erikoistuneilla joukkotyypeillä, kuten juuri maakuntajoukoilla.

¹³¹ Kaleva 9.11.2003: *Oulussa potentiaalia maakuntajoukkoihin*. Www-artikkeli, viitattu 8.3.2018. <<http://www.kaleva.fi/uutiset/pohjois-suomi/oulussa-potentiaalia-maakuntajoukkoihin/544449/>>; Verkko-uutiset.fi 4.11.2003: *Puolustusvoimat esittää maakuntajoukkoja*. Www-artikkeli, viitattu 8.3.2018. <<http://w3.verkkouutiset.fi/arkisto/kotimaa/44143.html>>.

sekä liitteinä Maanpuolustuskoulutus ry:n lausuman, luonnokset valtioneuvoston asetuksiksi, muistion maanpuolustuskoulutuksesta julkisena hallintotehtävänä ja kaavion vapaaehtoistoiminnan organisaatiosta.

Kuten edellä esitellyissä asiakirjoissa, myös hallituksen esityksessä HE 172/2006 vp sotilaallinen maanpuolustuskoulutus katsotaan melko selvästi julkiseksi hallintotehtäväksi tai julkisen vallan käytöksi. Esityksessä viitataan perustuslain 11 lukuun, jossa säädetään muun muassa julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityisille toimijoille lain nojalla, mikäli se on ”tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi”. Tarve lainsäädännölle nousi näin ollen myös perustuslaista.¹³² Toisena perusteena lain säätämislle hallitus esitti vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen laajuuden ja toiminnan luonteen, johon jo eduskunnan oikeusasiamies viittasi vuonna 1993. Niukkaa lainsäädäntöä, käytännössä asevelvollisuuslain ja puolustusvoimista annetun lain osia, ei pidetty riittävänä, ja toiminta olikin ennen lain 556/2007 säätämistä erilaisten alemman asteisten säädösten varassa.¹³³

Hallituksen esityksen sisältö on turvallisuuskäsitysten tarkastelun kannalta keskeisiltä osin vastaava kuin voimaantulleen lain. Suurimmat muutokset liittyivät sotilaalliseen koulutukseen, joka määriteltiin esityksessä lopullista lakia laveammin. Naisten osallistumismahdollisuuksien edistäminen kirjattiin lakiin velvoittavammin kuin hallituksen esitykseen. Lisäksi taisteluammuntojen järjestämiseen liittynyt rajoitus koski esityksessä vain raskailla aseilla tapahtuvia taisteluammuntoja ja 21 §:n säännöstä sotilaallista koulutusta antavien kouluttajien oikeuksista tarkennettiin. Hallituksen esityksessä oli lopulliseen lakiin päätyneiden säännösten lisäksi 39 §, joka koski virka-aputehtäviin osallistuvien vapaaehtoisten kansainvälisoikeudellista asemaa määritellen sen samanlaiseksi kuin vastaavissa tehtävissä palvelevien sotilaiden. Pykälä jäi pois lopullisesta laista.¹³⁴ Esitys sisälsi myös puolustusvoimista annettuun lakiin, rajavartiolaitoksesta annettuun

¹³² Valtiopäivät 2006: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 172/2006 vp, 7, 13.

¹³³ HE 172/2006 vp, 5, 10.

¹³⁴ HE 172/2006 vp, ehdotus laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta, erityisesti 2 §, 7 §, 17 §, 21 § ja 39 §; vrt. laki 556/2007 2 §, 7 §, 17 § ja 21 §.

lakiin ja muutamiin muihin lakeihin lisättävät viittaussäännökset, sillä muutamia vapaaehtoista maanpuolustusta koskevia asioita siirrettiin näistä laeista lakiin vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta.

Esityksen johdannossa kuvataan eri tahojen, pääasiassa maanpuolustusjärjestöjen, siitä antamia lausuntoja. Maanpuolustusjärjestöjen kerrotaan pitäneen vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettavaa lakia tarpeellisena ja esittäneen naisten osallistumismahdollisuuksien voimallisempaa kehittämistä lainsäädännön avulla. Toisaalta järjestöjä huoletti niihin lainsäädännön myötä kohdistuva valtiovallan ohjaus, jota pidettiin mahdollisena uhkana yhdistysten vapaalle toiminnalle. Lisäksi järjestöt pitivät toimintaa rajoittavana tekijänä sotilaallisen koulutuksen epäselvää määrittelyä, sillä monitulkintaisen pykälän tiukka tulkinta olisi saattanut rajoittaa maanpuolustusjärjestöjen toimintamahdollisuuksia olennaisesti.¹³⁵

4.3 Julkishallinnon ja viranomaisten lausunnot

Hallituksen esitys keräsi vuoden 2006 lausuntokierroksella kaikkiaan 46 lausuntoa julkishallinnolta ja viranomaisilta sekä kolmannelta sektorilta. Tässä luvussa esitellään julkishallinnon ja viranomaisten antamien lausuntojen sisältöä. Lausunnoissa korostuvat näkemys lain tarpeellisuudesta, vaatimukset keskeisten käsitteiden, erityisesti sotilaallisen koulutuksen, täsmällisemmästä määrittelystä ja eri toimijoiden asemasta koulutuksessa ja yhteistoiminnassa.

Puolustusvoimien Pääesikunnan (PE) lausunto koostui PE:n kokoavasta lausunnosta ja sen liitteinä olleista puolustusvoimien tahtotilasta reserviläisten ammuttamisoikeuksia ja naisten asemaa koskeviin kysymyksiin, eräiden PE:n alaisten osastojen lausunnoista ja sotilasläänien esikuntien lausunnoista. Lausunnossa nousevat esille lain tarpeellisuus ja keskeisimpien käsitteiden määrittelyyn liittyvät täsmennystarpeet. Vapaaehtoisen maanpuolustuksen laajuus ja monimuotoisuus sekä sotilaallisen koulutuksen antamisen luonne julkisena hallintotehtävänä edellyttivät PE:n mukaan lain säätämistä, ja lisäksi

¹³⁵ HE 172/2006 vp, 11—12, 18—29.

lainsäädännöllä ratkaistaisiin monia koulutukseen liittyviä vastuukysymyksiä.¹³⁶ Näyttää siltä, että PE:n mukaan hallituksen esitys olisi sellaisenaan toteutuessaan rajoittanut tarpeettoman paljon reserviläisten ja muissa kuin upseerin viroissa palvelevien ammattisotilaiden¹³⁷ käyttöä tehtäviin, joihin heillä olisi saamansa koulutuksen perusteella hyvät valmiudet.

PE toivoi lausunnossaan sotilaallisen ja muun koulutuksen määrittelemistä siten, ettei lain tulkitseminen edellyttäisi yksityiskohtaisten perustelujen tuntemusta: lausunnossa ehdotettiin sotilaallisen koulutuksen määritelmän perustuvan siihen, että

- 1) koulutus on puolustusvoimien johdon tai ohjauksen alaista,
- 2) koulutuksen tavoitteena on yksilön henkilökohtaisten taitojen ja joukon yhteistoiminnan kehittäminen siten, että joukko voi toimia sodassa tai selkkauksessa ja
- 3) koulutuksessa käytetään puolustusvoimien sotilaskalustoa ja -välineitä.¹³⁸

Koulutuksen osalta Pääesikunnan lausunnossa korostuvat reserviläisten oikeus johtaa ammuntoja ja ei-asevelvollisten naisten asema koulutuksessa. Hallitus oli esityksessään edellyttänyt niin kutsuttujen kouluammuntojen (nyk. perusammuntojen, ampumaradalla tapahtuvien määrämuotoisten ammuntojen) johtajilta taustaa puolustusvoimien sotilasvirassa palvelemisesta ja sitä, että heillä olisi virassa ollessaan ollut vastaavanlaisten ammuntojen johtamiseen.¹³⁹ Puolustusvoimien näkemyksen mukaan reserviläisille pitäisi voida antaa ammuntojen johtamisoikeuksia, sillä se tukee heidän poikkeusolojen tehtäviään joukkojensa johtajina ja kouluttajina, säästää puolustusvoimien henkilöstöresursseja ja motivoi reserviläisiä osallistumaan vapaaehtoiseen koulutukseen.¹⁴⁰ Ei-

¹³⁶ Pääesikunta: Ehdotus vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi (Lausunto) 28.4.2006. Asiakirja FI.PLM. 12699, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹³⁷ Ammattisotilaiden ollessa kyseessä on erotettava toisistaan upseerit ja muihin ammattiryhmiin kuuluvat sotilaat. Edellytyksenä upseerin virkaan nimittämiseksi on Maanpuolustuskorkeakoulussa suoritettu sotatieteellinen tutkinto, opistoupseerit (ent. toimiupseerit) puolestaan koulutettiin Maanpuolustusopistossa. Viimeinen opistoupseerikurssi valmistui vuonna 2003. Opistoupseerit palvelevat sotilasarvoilla luutnantti, yliluutnantti ja kapteeni, eikä heitä pelkän sotilasarvon perusteella voi erottaa MPKK:ssa opiskelleista kadettiupseereista. Näiden henkilöstöryhmien lisäksi ammattisotilaat voivat palvella myös aliupseereina tai sotilasammattihenkilöinä.

¹³⁸ Pääesikunnan lausunto FI.PLM.12699.

¹³⁹ HE 172/2006, 14, 32, 34, 60.

¹⁴⁰ Pääesikunnan lausunto FI.PLM.12699.

asevelvollisia naisia puolestaan tuli PE:n mukaan voida kouluttaa ja sijoittaa erilaisiin sotilaallista maanpuolustusta tukeviin ”YETT-tehtäviin” ja MPK:n koulutus- ja tukiyksiköihin. Näihin liittyen PE nosti esille myös lakisääteisen ja sopimuspohjaisen varaamisjärjestelmän luomisen asevelvollisten poikkeusolojen tehtäviä varten.¹⁴¹

Pääesikunnalle lausunnon antanut Pääesikunnan asevelvollisuusosasto kiinnitti huomiota MPK:n jäseniksi hyväksyttäviin yhteisöihin edellyttäen yksimielistä päätöstä uusien jäsenten hyväksymisprosessin osaksi. Tarkoituksena olisi puolustushallinnon kannalta ”ei-toivottujen yhteisöjen” pitäminen MPK:ta koskevan päätöksenteon ulkopuolella. Yhteisöjä ja niiden ei-toivottuuden syytä ei määritellä tarkemmin.¹⁴² Ottaen huomioon suomalaisen maanpuolustuksen historialliset juuret, maanpuolustuskoulutuksen julkishallinnollisen luonteen ja toimintaan olennaisesti liittyvän asejärjestelmien ja ampuatarvikkeiden käytön nämä ”ei-toivotut yhteisöt” ovat saattaneet tarkoittaa lähinnä äärioikeistolaisia liikkeitä, jotka mahdollisesti suhtautuisivat maanpuolustukseen haitallisella fanaattisuudella ja sulkisivat toiminnasta pois maltillisia ja liberaaleja tai vasemmistolaisia ihmisiä. Myös muut voimakkaasti poliittiset ja mielipiteiltään äärimmäiset liikkeet ovat saattaneet lukeutua tähän ”ei-toivottujen” joukkoon. Puolustusvoimat valtion turvallisuusviranomaisena sekä MPK sitä palvelevana ja kaikkia kansalaisia kouluttavana järjestönä ovat mahdollisesti kantaneet huolta siitä, ettei käytännön maanpuolustuskoulutus saisi joutua minkään poliittisen liikkeen ”omaksi”.

Lisäksi asevelvollisuusosasto piti tarpeellisena koulutuksen antamisen sitomista Suomen kansalaisuuteen, sotilaallisen koulutuksen määritelmän selkeyttämistä ja reserviläisten mahdollisuutta saada oikeus johtaa ammuntoja. Virka-aputehtäviä koskien myös asevelvollisuusosasto esitti, että puolustusvoimien virka-apuosaston johtajalta edellytettäisiin asemaa sotilaana sen sijaan, että hallituksen esityksen mukaisesti osaston johtajan tulisi välttämättä olla virassa oleva upseeri.¹⁴³

¹⁴¹ Pääesikunnan lausunto FI.PLM.12699, liite 2. YETT-tehtävillä tarkoitetaan Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian mukaisia turvallisuuden alan tehtäviä, jotka eivät edellytä sotilas-koulutusta.

¹⁴² Pääesikunnan asevelvollisuusosaston lausunto. Osa Pääesikunnan lausuntoa FI.PLM.12699.

¹⁴³ Pääesikunnan asevelvollisuusosaston lausunto. Osa Pääesikunnan lausuntoa FI.PLM.12699.

Puolustusministeriössä toimiva, parlamentaarisesti koottu Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta (MTS) suhtautui hallituksen esitykseen muuten positiivisesti, mutta kritisoi ehdotusta siitä, että neuvottelukunnan työvaliokuntana toimisi erillinen asiantuntijaelin. Työvaliokunnan kokoaminen parlamentaarisen neuvottelukunnan ulkopuolisista tahoista ei MTS:n mukaan ”vahvista parlamentaarista valvontaa, vaan pikemminkin heikentäisi sitä”.¹⁴⁴

Ulkoasiainministeriö (UM) katsoi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että esitetty perustuu turvallisuuspoliittisissa selonteoissa 1997, 2001 ja 2004 esitettyihin linjauksiin, ja että se selkeyttää vapaaehtoisen maanpuolustustyön kehittämistä ja hallintaa. Ministeriön mukaan oli ”tarpeen, että vapaaehtoinen maanpuolustustoiminta tapahtuu läheisessä suhteessa puolustushallintoon ja muihin asianomaisiin viranomaisiin sekä niiden valvonnassa”. UM otti kantaa myös MPK:n aseman virallistamiseen katsoen sen selkeyttävän MPK:n asemaa ja tukevan ”maanpuolustuksesta huolehtimisen luonnetta julkisena tehtävänä”. Puutteena ministeriö piti MPK:n kansainvälisen toiminnan määrittelyn puuttumista ja toivoi voivansa seurata aktiivisesti vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kuuluvia toimintoja ja niiden kehittämistä kansainvälisten suhteiden osalta. Lisäksi kansainvälisen oikeuden asettamia velvoitteita käsiteltiin esityksessä ulkoasiainministeriön mukaan niukasti, joskaan vapaaehtoiseen maanpuolustukseen ei ministeriön näkemyksen mukaan liity kysymyksiä, joiden osalta kansainvälisoikeudelliset velvoitteet tulisivat suoranaisesti arvioitaviksi. Kansainvälisen oikeuden heijastevaiikutuksia olisi silti tullut käsitellä tarkemmin esimerkiksi lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnaisen lisäpöytäkirjan kautta. Monien muiden tavoin UM piti tärkeänä yhteistoiminnan sujuvuutta, työnjakoa ja koordinaatiota siviilitoimijoiden kesken. Itse lakeihin ja asetuksiin ministeriö ei antanut huomautuksia.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Maanpuolustustiedotuksen suunnittelukunta: MTS:n lausunto vapaaehtoista maanpuolustustyötä koskevaan lainsäädäntöä valmistelleen toimikunnan mietinnöstä (Lausunto) 18.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12412, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁴⁵ Ulkoasiainministeriö: Ehdotus vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi; vapaaehtoista maanpuolustustyötä koskevaa lainsäädäntöä valmistelevalle toimikunnan mietintö (Lausunto) 2.5.2006. Asiakirja FI.PLM.12752, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto. Ulkoasiainministeriö viittaa Lapsen oikeuksien yleissopimuksen valinnaiseen lisäpöytäkirjaan lasten osallistumisesta aseellisiin selkkauksiin, joka sisältyy tasavallan presidentin asetukseen 3.5.2002/31. Asetuk-

Sisäasiainministeriö puolsi omassa lausunnossaan hallituksen esitystä esittämättä siihen muutoksia. Ministeriö kuitenkin korosti muutamia hallituksen esityksessäkin mainittuja peruslinjauksia poliisille ja pelastusviranomaisille annettavaan virka-apuun sekä toimialaansa liittyvän koulutuksen antamiseen liittyen. Ministeriö piti hyvänä sitä, ettei esityksillä säännöksillä ollut hallituksen mukaan tarkoitus puuttua sotilas- ja pelastusviranomaisten väliseen työnjakoon ja vastuisiin, ja että päätösvalta pelastustoimen tehtävien antamisesta vapaaehtoisille pysyisi jatkossakin pelastusviranomaisilla. Lisäksi ministeriö katsoi turvallisuutta lisäävälle koulutukselle, valistukselle ja neuvonnalle olevan yhä enemmän tarvetta, ja ettei uusien toimijoiden mukaantulolle ollut estettä. Maanpuolustus- ja pelastusalan järjestöjen edellytetään lausunnossa kuitenkin huolehtivan toimintojensa yhteensovittamisesta yhdenmukaisuuden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi.¹⁴⁶

Sosiaali- ja terveysministeriö piti muiden lausujien tavoin lakia vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta tarpeellisenä. Ministeriö nosti esille tarpeet koulutusyhteistyölle sotilas- ja siviiliviranomaisten kesken sekä henkilöiden poikkeusolojen tehtäviin varaamisen päällekkäisyyksien ehkäisemiselle. Lisäksi ministeriö vaati vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutukseen osallistujien aseman yhdenmukaistamista asevelvollisuutta suorittavien kanssa tapaturmien ja palvelussairauksien korvausturvan osalta.¹⁴⁷

Liikenne- ja viestintäministeriö kommentoi vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön painottumista sotilaalliseen maanpuolustukseen ja esitti, että muut kuin sotilaalliset maanpuolustuksen ja turvallisuuden muodot nostettaisiin lähemmäs vastaavaa painoarvoa sotilaallisen toiminnan kanssa. Ministeriö korosti muiden kuin sotilaallisten vaaranaiheuttajien merkityksen kasvamista, jota lakiesityksessä ei sen mukaan

sessä ja lisäpöytäkirjassa säädetään muun muassa asevoimiin värvättävien henkilöiden 18 vuoden vähimmäisiästä, joka vaikuttaa muun muassa siihen, kenelle vapaaehtoisen maanpuolustuksen kontekstissa voidaan antaa sotilaallista koulutusta.

¹⁴⁶ Sisäasiainministeriö: Lausunto ehdotuksesta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi 4.5.2006. Asiakirja FI.PLM.12744, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁴⁷ Sosiaali- ja terveysministeriö: Lausunto ehdotuksesta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi (Lausunto) 24.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12595, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

huomioitu riittävästi. Ministeriö myös kuvasi Naisten Valmiusliitto ry:n kanssa teemmäänsä yhteistoimintaa, jossa ei-asevelvollisia naisia koulutettiin poikkeusolojen tehtäviin, ja esitti kantansa asevelvollisrekisteriä vastaavan ei-asevelvollisten varaamisjärjestelmän perustamisen puolesta.¹⁴⁸

Muut ministeriöt antoivat hallituksen esitykseen kuuluneille asioille toimivaltansa mukaan esittelyluvan huomauttamatta tai nostamatta erikseen esille mitään esityksen sisällöstä. Myöskään kansainvälisin sopimuksin demilitarisoidun Ahvenanmaan maakuntahallituksella ei ollut huomautettavaa lakiesitykseen, mutta se nosti esille myönteisenä asiana sen, että lakiehdotuksessa myös ahvenanmaalaisilla oli mahdollisuus osallistua vapaaehtoisesti maanpuolustuskoulutukseen maakunnan ulkopuolella.¹⁴⁹

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies edellytti lausunnossaan sotilaallisen koulutuksen määritelmän selkeyttämistä ja puolustusvoimien ulkopuolella annettavan sotilaskoulutuksen tarkastelua suhteessa perustuslakiin. Perustuslain 124 §:n mukaan muille kuin viranomaisille ei voida antaa tehtäviä, joihin sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, jollaisena sotilaallisen koulutuksen antamista valtion asevoimiin kuuluville voidaan katsantokannasta riippuen pitää.¹⁵⁰

Helsingin hovioikeus puolestaan otti kantaa sotilasrangaistussäännösten soveltamiseen vapaaehtoisen maanpuolustuksen yhteydessä. Vapaaehtoista maanpuolustusta koskeva lakiehdotus salli paitsi asevelvollisten ja sotilaiden, myös ei-asevelvollisten siviilien osallistumisen toimintaan. Jos sotilasrangaistussäännösten soveltaminen olisi määräytynyt eri henkilöstöryhmien osalta eri tavoin, samoissa harjoituksissa osa henkilöistä olisi saattanut olla kyseisten säännösten alaisia ja osa ei. Tästä johtuen hovioikeus piti

¹⁴⁸ Liikenne- ja viestintäministeriö: Lausunto ehdotuksesta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi (Lausunto) 18.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12396, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁴⁹ Ahvenanmaan maakuntahallitus: Ehdotus vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi, Ahvenanmaan maakuntahallituksen lausunto (Lausunto) 13.6.2006. Asiakirja FI.PLM.13355, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁵⁰ Eduskunnan oikeusasiamies: Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto vapaaehtoista maanpuolustustyötä koskevaa lainsäädäntöä valmistelleen toimikunnan mietinnöstä (Lausunto) 24.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12549, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

tarpeellisenä selvittää säännösten soveltamisen aiheellisuutta ”huomioon ottaen nimenomaan koulutuksen vapaaehtoinen luonne” ja erillistä säännöstä sotilasrangaistus-säännösten soveltamisesta.¹⁵¹

Julkishallinto ja viranomaiset vaativat hallituksen esitystä täsmennettävän keskeisimpien käsitteiden määritelmien ja muutamien vastuukysymysten osalta. Sotilaallisen koulutuksen määritelmää pidettiin laajalti epäselvänä ja liian moniselitteisenä, ja Pääesikunta ehdotti määritelmälle jopa kohtuullisen tarkkoja perusteita¹⁵². Myös osallistujien asemaan ja turvallisuuden alan toimijoiden välisiin vastuisiin toivottiin täsmennyksiä ja selvennyksiä. Toisaalta esitystä sinänsä ja siinä ehdotettua lainsäädäntöä pidettiin yleisesti tarpeellisenä laajan ja monipuolisen toiminnan kodifioimiseksi ja tarkempaan valvontaan saattamiseksi. Ulkoasiainministeriön kanta, jonka mukaan lainsäädäntö selkeyttää MPK:n asemaa ja tukee toiminnan julkishallinnollista luonnetta, asettuu joissakin kansalaisjärjestöissä esitettyä sotilaskoulutuksen yksityistämisen diskurssia vastaan, sillä MPK:lle annettava asema julkishallinnollisena yhdistyksenä nimenomaan poistaisi yhdistykseltä vapaat kädet sotilaallisen koulutuksen antamisessa ja saattaisi sen parlamentaariseen valvontaan. Tällainen toiminnan julkishallinnollisen luonteen korostuminen on nähtävissä määritelmällisesti vastakohtaisena yksityistämiselle. Toisaalta, vaikka maanpuolustuskoulutuksen asema julkishallinnollisena toimintana lain myötä korostuisikin, eduskunnan apulaisoikeusasiamies piti tarpeellisenä puolustusvoimien ulkopuolella tapahtuvan sotilaallisen koulutuksen tarkastelemista suhteessa perustuslain 124 pykälään. Syynä tähän oli se, että sotilaallisen koulutuksen antamista voidaan katsantokannasta riippuen pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jonka kyseinen pykälä rajoittaa vain viranomaisten tehtäväksi.¹⁵³

4.4 Puolueiden ja järjestöjen lausunnot

Eduskuntapuolueista Suomen Sosialidemokraattinen Puolue (SDP), Vasemmistoliitto, Vihreä Liitto, Suomen Ruotsalainen Kansanpuolue (RKP) ja Suomen Kristillisdemokraatit

¹⁵¹ Helsingin hovioikeus: Helsingin hovioikeuden lausunto ehdotuksesta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi (Lausunto) 15.5.2006. Asiakirja FI.PLM.12857, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁵² Pääesikunnan lausunto FI.PLM.12699.

¹⁵³ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto FI.PLM.12549.

(KD) antoivat lausunnon vuoden 2006 lausuntokierroksella. Muista kolmannen sektorin toimijoista maanpuolustus-, turvallisuus- ja rauhanjärjestöt sekä työmarkkinajärjestöt antoivat lausuntoja. Keskustan lausumatta jättämistä selittää se, että puolueella oli hallituspaikan lisäksi puolustusministerin salkku. Kokoomus ja perussuomalaiset puolestaan lienevät olleet tyytyväisiä hallituksen esitykseen sellaisenaan. Puolueiden kansanedustajat kuitenkin käyttivät eduskunnassa paljon puheenvuoroja lain puolesta.

Hallituspuolue SDP korosti lausunnossaan parlamentaarisen valvonnan ensisijaisuutta vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunnan kohdalla. Neuvottelukunnan työvaliokunnaksi oli hallituksen esityksessä määritelty erillinen asiantuntijaelin, mitä SDP piti parlamentaarisen valvonnan kannalta ongelmallisena. Puolue edellytti valtakunnallisen ja parlamentaarisen valvonnan ulottamista myös alueellisiin neuvottelukuntiin. Niin ikään MPK:n aseman muutoksessa, jota sosialidemokraatit pitivät perusteltuna ja läpinäkyvyyttä lisäävänä, puolue korosti perustuslaillisia näkökohtia, yhteiskunnan varautumisjärjestelmän säilyttämistä silloisessa muodossaan ja puolustusvoimien ohjaus- ja valvontavastuuta. Myös ulkoministeriön lausunnossa esiintynyt 18 vuoden alaikäraja sotilaallisen koulutuksen osalta esiintyy SDP:n lausunnossa. Kolmanneksi SDP otti esille sen, ettei laki muuttaisi silloista virka-apukäytäntöä ilmaisten, ettei maakuntajoukoista ollut perusteltua tehdä normaalioloissa nopean valmiuden virka-apujoukkoja.¹⁵⁴

RKP piti lausunnossaan lakia erityisen tärkeänä siihen sisältyvien selvien tehtävien ja vastuiden vuoksi. Puolue myös kehui lain myönteisiä vaikutuksia naisten osallistumismahdollisuuksiin. Vapaaehtoisuuden suhteesta viranomaistoimintaan RKP totesi, ettei lainsäädäntö saisi aiheuttaa puolustusvoimien toiminnan korvautumista vapaaehtoisella maanpuolustuksella, vaan jälkimmäisen tulisi täydentää ensin mainittua.¹⁵⁵

Oppositiopuolue vasemmistoliitto puolestaan, vaikkakin katsoi lain olevan sinällään tarpeellinen, piti ongelmallisena sitä, että maanpuolustus käsitteenä ulottuisi lain myötä

¹⁵⁴ Suomen Sosialidemokraattinen Puolue: Vapaaehtoista maanpuolustustyötä koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan toimikunnan mietintö, SDP:n lausunto (Lausunto) 4.5.2006. Asiakirja FI.PLM.12706, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁵⁵ Ruotsalainen Kansanpuolue: Ruotsalaisen kansanpuolueen lausunto ehdotuksesta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi (Lausunto) 18.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12393, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

sellaisille siviiliyhteiskuntaan kuuluville aloille ja sellaisiin tehtäviin, joita olivat aiemmin siviiliviranomaisten ja vapaaehtoisjärjestöjen hoitamia. Puolue edellytti ”maanpuolustuksen käsitteen säilyttämistä sotilaallista maanpuolustusta ja siihen välittömästi liittyviä toimintoja koskevana” ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen pitämistä erillään sisäisestä turvallisuudesta ja kansalaisten arjen turvallisuudesta. SDP:n tavoin vasemmistoliitto korosti vapaaehtoiseen maanpuolustukseen kohdistuvan viranomaisvalvonnan tärkeyttä ja katsoi neuvottelukunnalle suunnitellun erillisen asiantuntijaelimen mitätöivän ”neuvottelukunnan kautta tapahtuvaa parlamentaarista ohjausta ja valvontaa”. Myös lakiehdotuksessa esillä oleva maanpuolustustahdon käsite ja maanpuolustustahdon lujittaminen toimijoiden tehtävänä olivat vasemmistoliiton mukaan ”vierasta [ajattelua] moniarvoiselle, demokraattiselle yhteiskunnalle”.¹⁵⁶

Maanpuolustusjärjestöt lausuivat sekä yhdessä että erikseen. Yhteisessä lausunnossaan järjestöt¹⁵⁷ nostavat esille puolustusministeriön komiteamietinnön ”keskeiset heikkoudet”. Ensinnä vapaaehtoisen maanpuolustuksen ohjaus ja valvonta määrätään kuuluvaksi puolustusministeriön toimialaan, mikä tarkoittaisi maanpuolustusjärjestöjen toiminnan vapauteen puuttumista ja asettaisi perustettavan MPKY:n (MPK:n¹⁵⁸) jäsenjärjestöt erilaiseen asemaan muiden maanpuolustusalan järjestöjen kanssa, sillä ministeriön ohjaus ja valvonta ulottuisi vain ensin mainittuihin. Toiseksi maanpuolustusjärjestöt kritisoivat sotilaallisen koulutuksen moniselitteistä määrittelyä ja katsovat sen heikentävän ”reserviläisten nykyisiä toimintamahdollisuuksia”. Kolmanneksi nousevat vapaaehtoistoimintaan osallistuvien oikeuksien, velvollisuuksien ja vastuiden kehittämisen

¹⁵⁶ Vasemmistoliitto: Lausunto vapaaehtoista maanpuolustustyötä koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan toimikunnan mietinnöstä (Lausunto) 19.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12437, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁵⁷ Lausunnon ovat allekirjoittaneet puheenjohtajat seuraavista järjestöistä: Maanpuolustuskiltojen liitto ry, Maanpuolustusnaisten liitto ry, Naisten Valmiusliitto ry, Reserviläisliitto ry, Reserviläisurheiluliitto ry, Sininen Reservi ry, Sotilaskotiliitto ry, Suomen Rauhanturvaajaliitto ry ja Suomen Reserviupseeriliitto ry. Maanpuolustusjärjestöjen lausunto ehdotuksesta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi (Lausunto) 10.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12414, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto. Osa järjestöistä jätti yhteisen lausunnon lisäksi omia lausuntojaan, jotka on esitelty jäljempänä.

¹⁵⁸ Julkisoikeudellisesta MPK:sta käytettiin lain valmisteluvaiheessa lyhennettä MPKY, joka valmistelun edetessä palautui rekisteröidyn yhdistyksen käyttämäksi lyhenteeksi MPK.

jääminen ”taka-alalle”, millä järjestöt tarkoittavat sotilasviroissa palvelevien aseman korostumista erilaisten toimintojen johtamisessa. Neljänneksi järjestöt moittivat sitä, että varaamis-, sitoumus- ja kannustejärjestelmä vapaaehtoiseen maanpuolustukseen osallistuville ”on jäänyt lähes täysin tekemättä”. Käytännössä esitetty sitoumusjärjestelmä ei velvoittaisi sitoutuvaa vapaaehtoista tai sitoumuksen vastaanottavia organisaatioita, eikä sitoumuksiin liittyisi esimerkiksi työsuhdeturvaa.¹⁵⁹ Jäsenjärjestöjen suhtautumista lakiin tutkinut Sirkku Laurila kirjoittaa, että edellä esitettyjen tekijöiden lisäksi järjestöissä epäiltiin MPK:n etääntyvän jäsenjärjestöistään ja jäsenistön joutuvan kohdelluksi epätasa-arvoisesti. Vaikka järjestöt lausunnoissaan moittivatkin viranomaisten aseman korostumista, Laurilan mukaan ne suhtautuivat negatiivisesti myös viranomaisten tehtävien vyöryttämisen vapaaehtoisille ”sanelun kautta”.¹⁶⁰

Maanpuolustuskoulutus ry (MPK ry) piti omassa lausunnossaan asemansa muuttamista julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi välttämättömänä ”määriteltyjen tehtävien toteuttamiseksi” ja esitti muutamia täsmennyksiä lakitekstiin, sen yleis- ja yksityiskohtaisiin perusteluihin ja asetusluonnokseen vapaaehtoisen maanpuolustuksen neuvottelukunnasta. Keskeistä MPK ry:n mukaan oli, että yhdistyksen

nykyinen ja erityisesti tuleva itsenäinen asema tulee säännöksissä selvästi esille. Yhdistys ei ole pelkästään puolustusvoimien ohjaamaa sotilaallista koulutusta toteuttava organisaatio, vaan on sitoutunut vahvasti kokonaismaanpuolustuksen koulutusjärjestelyihin.¹⁶¹

MPK ry korosti myös siviilikoulutuksen antamiseen liittyvää rooliaan merkittävänä toimijana ja edellytti, ”ettei sotilas- ja siviiliroolia sekoiteta keskenään”. Lakiehdotukseen vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta MPK ry esitti muutoksia, jotka rajaisivat viranomais- ja parlamentaarisen valvonnan vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutukseen koko vapaaehtoisen maanpuolustuksen sijaan sekä mahdollistaisivat turvallisuus-, varautumis-, johtamis- ja kouluttajakoulutuksen antamisen julkisoikeudellisena tehtävänä.

¹⁵⁹ Maanpuolustusjärjestöjen lausunto FI.PLM.12414.

¹⁶⁰ Laurila 2007, 77.

¹⁶¹ Maanpuolustuskoulutus ry: Ehdotus vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi (Lausunto) 18.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12438, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

Yhdistys esitti myös muutamia muita toimintaedellytyksiään turvaavia muutoksia lakitekstiin koskien muun muassa sotilaallisen ja sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen rajoituksia sekä virka-apuosastojen johtamisvastuuta.¹⁶²

Maanpuolustusalan naisjärjestöistä Maanpuolustusnaisten liitto ry (MNL) yhtyi suoraan järjestöjen yhteiseen lausuntoon.¹⁶³ Sotilaskotiliitto ry puolestaan nosti omassa lausunnossaan esille puutteet naisten varaamismahdollisuuksissa poikkeusolojen tehtäviin ja säädöspohjan puuttumisesta johtuvan naisten aseman yleisen epävarmuuden ja hanka- luuden maanpuolustuskentällä.¹⁶⁴ Myös Naisten Valmiusliitto ry (NVL) korosti ei-asevel- vollisiin naisiinkin ulottuvan varaamisjärjestelmän tärkeyttä kertoen esittäneensä asiaa puolustusministeriölle vuonna 2000 ja säädöspohjan tarpeellisuuden olleen esillä useissa mietinnöissä jo vuosina 1991—1995. NVL myös kummasteli helmikuussa 2006 puolustusministerille tekemässään esityksessä ”lakiehdotuksen sotilaallista painotusta ja [oli] huolissaan ehdotuksesta puuttuvasta ei-asevelvollisten naisten asemaa koske- vasta sisällöstä”.¹⁶⁵ NVL vaati jälleen mahdollisuutta varata ei-asevelvollisia naisia erilai- siin turvallisuuden alan poikkeusolojen tehtäviin huhtikuun 2006 lausunnossaan.¹⁶⁶

Järjestöjen näkökulmasta vapaaehtoisen maanpuolustuksen täsmentäminen lakitek- stissä vapaaehtoiseksi maanpuolustuskoulutukseksi olisi käytännössä sallinut muiden maanpuolustusjärjestöjen kuin MPK ry:n jatkaa toimintaansa muun muassa perinne- työssä, ampumatoiminnassa ja reserviläisliikunnassa entiseen tapansa. Lakiehdotuk- sen teksti puolestaan olisi sellaisenaan hyväksytyksi tullessaan asettanut kaiken vapaa- ehtoiseen maanpuolustukseen koskevan toiminnan, mukaan lukien perinne- ja liikunta- työn parlamentaariseen valvontaan ja viranomaisten ohjaukseen, mitä kentällä ei pi-

¹⁶² Maanpuolustuskoulutus ry:n lausunto FI.PLM.12438.

¹⁶³ Maanpuolustusnaisten liitto ry, kirje vapaaehtoisen maanpuolustuksen lakiseminaarille 10.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12507, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁶⁴ Sotilaskotiliitto ry: Lausunto koskien puolustusministeriön komiteamietintöä 2006:1 (Lausunto) 7.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12374, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁶⁵ NVL ry:n esitys puolustusministerille FI.PLM.21982.

¹⁶⁶ Naisten Valmiusliitto ry: Naisten Valmiusliiton lausunto 11.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12332, 2005/Saa- puneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

detty tarkoituksenmukaisena. Laurilan mukaan järjestöt näkivät yleisesti vaikutusvaltansa pienenevän maanpuolustuskoulutuksen alalla MPK:n julkisoikeudellisen aseman myötä.¹⁶⁷

Ei-asevelvollisten varaaminen poikkeusolojen tehtäviin jo normaalioloissa on esillä myös Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry:n (SPEK) lausunnossa. SPEK piti hyvänä, että naisten sijoituskelpoisuus huomioitiin lakiehdotuksessa, mutta korosti myös, ettei lainsäädäntö saisi asettaa turvallisuuden alalla toimivia järjestöjä eriarvoiseen asemaan esimerkiksi resurssien suhteen.¹⁶⁸ Suomen Lentopelastusseura ry ja Suomen Meripelastusseura ry esittivät niin ikään puoltavia näkemyksiä laista toivoen sen selkeyttävän vapaaehtoisten toimintakenttää poikkeusoloissa.¹⁶⁹

Suomen Punainen Risti edellytti, että vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lainsäädännön kehittämisessä ja käytännön toiminnassa ”sotilas- ja siviiliorganisaatioiden ja -toimintojen ero pidetään selkeänä”. Keskeistä SPR:n mukaan oli, että silloisia toimivia koulutusjärjestelmiä vahvistettaisiin ja järjestöjen tasavertaista yhteistyötä tuettaisiin.¹⁷⁰

Suomen Rauhanliitto – YK-yhdistys ry suhtautui antamassaan lausunnossa myönteisesti lain säätämiseen, mutta kritisoi vapaaehtoisen maanpuolustuksen aseman vahvistamista Suomessa ja maanpuolustuksen käsitteen laventamista koskemaan muutakin kuin sotilaallista maanpuolustusta. Ehdotetussa muodossa toteutuessaan lainsäädäntö olisi

¹⁶⁷ Laurila 2007, 77–78. Laurila kirjoittaa järjestöjen epäilleen vuoden 2007 lain paitsi heikentävän MPK:n jäsenjärjestöjen vaikutusvaltaa, myös haittaavan järjestöjen osaamisen hyödyntämistä ja kaventavan vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen valikoimaa.

¹⁶⁸ Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ry: Vapaaehtoista maanpuolustusta koskeva lainsäädäntö, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö (Lausunto) 10.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12444, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁶⁹ Suomen Lentopelastusseura ry: Suomen Lentopelastusseuran lausunto ehdotuksesta vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi (Lausunto) 18.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12397, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto; Suomen Meripelastusseura ry: Lausunto vapaaehtoista maanpuolustusta koskevasta lainsäädäntöehdotuksesta (Lausunto) 18.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12395, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁷⁰ Suomen Punainen Risti: Ehdotus vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi. Vapaaehtoista maanpuolustustyötä koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan toimikunnan mietintö (Lausunto) 18.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12436, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

Rauhanliiton mukaan eräänlaista ”pyörän keksimistä uudelleen”, sillä erilaisiin ei-sotilaallisiin kriiseihin varautumista harjoitti jo laaja sektori vapaaehtoisjärjestöjä, kuten SPR, vapaaehtoiset palokunnat, tiepalvelu ja SPR:n koordinoima Vapaaehtoinen pelastuspalvelu, ja maanpuolustuksen käsitteen laajentaminen voisi vaarantaa näiden toimintaedellytyksiä. Lisäksi vapaaehtoisen maanpuolustuksen kehittäminen hallituksen esittämällä tavalla tekisi osaltaan viranomais- ja vapaaehtoistoiminnan välisestä erosta aiempaa epäselvemmän. Rauhanliitto näki hallituksen esittämän sotilaallisen maanpuolustuksen tukemisen ja ”uusiin uhkien varautumisen ja arjen turvallisuuden” kouluttamisen välillä ristiriidan. Myös maanpuolustustahto käsitteenä oli Rauhanliiton näkemyksen mukaan ongelmallinen ja yksiarvoinen, eikä sen ylläpitämisen nostaminen MPK:n julkisoikeudelliseksi tehtäväksi olisi ollut järjestön mukaan toivottavaa.¹⁷¹

Työmarkkinajärjestöjen lausunnoissa korostuivat parlamentaarisen valvonnan tarkeys¹⁷², uusien uhkien ja niihin varautumisen merkitys sekä vapaaehtoistoiminnan suhde kertausharjoituksiin ja työsuhdekysymyksiin. Toimihenkilöiden keskusjärjestö STTK vaati uusien uhkien korostamisen lisäksi, ettei vapaaehtoistoiminnalla korvattaisi kertausharjoituksia. STTK:n mukaan sotilaallinen maanpuolustus kuului epäselvissä tilanteissa puolustusvoimien yksinoikeudeksi, mutta erilaiset muusta kuin ihmisten toiminnasta johtuvat uhkat soveltuisivat erityisen hyvin vapaaehtoisten toiminnan kohteiksi.¹⁷³ Akava edellytti sen selventämistä, miten vapaaehtoiseen maanpuolustukseen osallistuminen vaikuttaa työnantajaan.¹⁷⁴

¹⁷¹ Rauhanliitto.fi (Suomen Rauhanliitto – YK-yhdistys ry): Lakiesitys vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta. Www-dokumentti, luettu 9.7.2018. <<http://www.rauhanliitto.fi/tiedotus/lausunnot/lakiesitys-vapaaehtoisesta-maanpuolustuksesta>>

¹⁷² Elinkeinoelämän keskusliitto ry: Elinkeinoelämän Keskusliiton lausunto ehdotuksesta vapaaehtoisesta maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi (Lausunto) 11.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12394, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁷³ Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry: Ehdotus vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi (Lausunto) 20.4.2006. Asiakirja FI.PLM.12567, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

¹⁷⁴ STTK:n lausunto FI.PLM.12567 ja Akava ry: Akava ry:n lausunto vapaaehtoista maanpuolustusta koskevaksi lainsäädännöksi (Lausunto) 5.5.2006. Asiakirja FI.PLM.12745, 2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140, Puolustusministeriön arkisto.

4.5 Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa ja valiokunnissa

Lähetekeskustelussa 10.10.2006 lakia vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta pidettiin yleisesti tarpeellisenä, mutta perustelut tarpeellisuudelle vaihtelivat puolueittain. Pääministeripuolue keskustan kansanedustajat, heidän joukossaan puolustusministeri Seppo Kääriäinen ja puolustusvaliokunnan puheenjohtaja Kauko Juhantalo, katsoivat tarpeelliseksi maakuntajoukkojen muodostamisen ja sen, että niiden on mahdollista toimia virka-aputehtävissä puolustusvoimien johtamana, ja pitivät lainsäädäntöä hyödyllisenä sekä vapaaehtoisen toiminnan kasvun että maanpuolustustahdon kannalta. Samoin toisen hallituspuolue SDP:n ja oppositiopuolue kokoomuksen kansanedustajat esittivät asiaa koskevaa lainsäädäntöä ja maanpuolustustahtoa kohtaan myönteisiä kommentteja, SDP parlamentaarisen kontrollin rakentamisen ja kokoomus maanpuolustustahtoa vahvistavan vaikutuksen vuoksi.¹⁷⁵

Sen sijaan oppositiossa olleiden vasemmistoliiton ja vihreän liiton kansanedustajat, erityisesti puolustusvaliokunnan varapuheenjohtaja Jaakko Laakso (vas.) ja vihreiden Johanna Sumuvuori suhtautuivat lain säätämiseen hallituksen esittämässä muodossa kriittisesti. Vasemmistoliiton kansanedustajat korostivat puheenvuoroissaan vastustustaan sille, että sotilaallista koulutusta annetaan tehtäväksi puolustusvoimien ulkopuolelle. Lisäksi kansanedustaja Laakso piti vaarallisena sitä, että puolustusvoimien maakuntajoukkojen käyttö poliisin virka-apuna olisi lain mukaan mahdollista myös näennäisesti yhteiskuntarauhaa uhkaavissa tilanteissa, kuten lakoissa ja muissa mielenilmauksissa. Sumuvuori puolestaan piti lainsäädäntöä sinänsä tarpeellisenä, mutta kritisoi muun muassa maanpuolustustahdon ylläpitämistä lakisääteisenä tehtävänä sen ideologisuuden ja yksipuolisuuden vuoksi, sillä aiheeseen liittyvä valistus ei tässä muodossa hänen mukaansa sovi moniarvoiseen ja demokraattiseen yhteiskuntaan. Sumuvuori myös moitti esitystä vanhanaikaisen reserviarmeijan aseman perusteettomana pönkittämisenä ja kritisoi naisten osallistumismahdollisuuksien ihastelua lähetekeskustelussa, mitä hän perusteli

¹⁷⁵ Valtiopäivät 2006: Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 98/2006 (PTK 98/2006), kansanedustajat Eero Akaan-Penttilä (kok), Kauko Juhantalo (kesk), Reijo Kallio (sd) Seppo Kääriäinen (kesk), Seppo Lahtela (kesk), Arto Satonen (kok) ja Ahti Vielma (kok). [www-aineisto, viitattu 13.11.2018.](https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+98/2006+ke+p+1) <<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+98/2006+ke+p+1>>

asevelvollisuuden vastustamisella vanhanaikaisena ja epätasa-arvoisena järjestelmänä.¹⁷⁶

Suojeluskunnat, joihin vapaaehtoista maanpuolustusta ja sen toimijoita on aika ajoin verrattu myös 2000-luvulla, saivat lähetekeskustelussa sekä kiitosta talvisodan menestyksestä että rivien väliin piilotettuja moitteita aiemmista tapahtumista. Hallituksen esitys kuitenkin lähetettiin puhemiehistön esityksen mukaisesti puolustusvaliokuntaan ja perustuslakivaliokuntaan.¹⁷⁷

Puolustusvaliokunnan kokoonpanossa oli ratkaisevan käsittelyn aikaan helmikuussa 2007 neljä keskustalaista, viisi kokoomuslaista, viisi sosiaalidemokraattia sekä yksi edustaja vasemmistoliitosta ja vihreästä liitosta. Mietinnössään valiokunta välitti muiden kuin sotilaallisen turvallisuuden alan järjestöjen, muun muassa vapaa- ja sopimuspalo-kuntien, huolen siitä, että lain myötä kaikki turvallisuuteen liittyvä koulutus leimautuisi maanpuolustuskoulutukseksi ja vastaavasti maanpuolustusala ulottuisi jatkossa kaikkien turvallisuuskoulutukseen. Toisaalta reserviläisjärjestöt olivat valiokunnan mukaan huolissaan vapaaehtoisen maanpuolustuksen ja sotilaallisen koulutuksen tiukan tulkinnan johtavan reserviläistoiminnan tarpeettomaan rajoittamiseen; samoin kuin eduskunta lähetekeskustelussa, myös puolustusvaliokunta kiinnitti huomiota keskeisten käsitteiden epäselvään määrittelyyn hallituksen esityksessä. Suurin osa valiokunnan mietinnön korjausehdotuksista oli luonteeltaan teknisiä ja niistä useimmat nousivat perustuslakivaliokunnan antamasta lausunnosta.¹⁷⁸ Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan sotilaallisen koulutuksen antamista, siis ”merkittävimmän valtion käytössä olevan voiman ja siten julkisen vallan käyttöön” valmentautumista kiistatta julkisena hallinto-tehtävänä, joten perustuslain 124 §:n nojalla toiminnan sallimisesta MPK:lle tuli säätää

¹⁷⁶ PTK 98/2006, kansanedustajat Jaakko Laakso (vas), Erkki Pulliainen (vihr) ja Johanna Sumuvuori (vihr).

¹⁷⁷ PTK 98/2006, kansanedustajat Eero Akaan-Penttilä (kok), Matti Kauppila (vas), Jaakko Laakso (vas), Olli Nepponen (kok), Aulis Ranta-Muotio (kesk), Johanna Sumuvuori (vihr) ja Jukka Vihriälä (kesk).

¹⁷⁸ Puolustusvaliokunnan mietintö 3/2006 vp — HE 172/2006 vp Hallituksen esitys laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, 4.

lailla ja yhdistyksen oikeus järjestää koulutusta tuli rajata muuhun kuin merkittävään sotilaalliseen koulutukseen.¹⁷⁹

Puolustusvaliokunnan varapuheenjohtaja Jaakko Laakso ja vihreiden kansanedustaja Janina Andersson antoivat valiokunnan mietintöön vastalauseensa. Laakso esitti vapaaehtoista maanpuolustusta koskevan lain hylkäämistä kokonaisuudessaan, koska vasemmistoliitto katsoi, ettei sotilaallisen koulutuksen antaminen viranomaisten ulkopuolelle ole tarpeellista tehtävän kannalta, eikä siten täytä perustuslain 124 §:n vaatimusta. Laakso kritisoi hallituksen esitystä ja valiokunnan mietintöä myös maanpuolustustoiminnan tehtävien laajentamisesta perustuslaissa määritellyn ulkopuolelle sekä sotilaiden ja siviilien välisen tehtäväkenttien jaon hämärtämisestä. Samassa vastalauseessa Laakso vaati, että vapaaehtoisten käyttöä puolustusvoimien virka-aputehtäviin mielenosoituksissa ja lakoissa ei sallita. Anderssonin vastalause keskittyi viimeksi mainittuun, ja siinä vastalauseen esittäjä vaati siviiliorganisaatioiden ja sotilaiden työnjaon säilyttämistä selkeänä lainsäädännön keinoin.¹⁸⁰

Lakiesityksen tie jatkui ensimmäiseen käsittelyyn eduskunnan täysistunnoissa 8. ja 9. helmikuuta 2007. Yleiskeskustelussa ei esitetty merkittävästi aiemmasta poikkeavia kantoja, vaan lähetekeskustelussa käsitellyt näkemykset toistuivat valiokunnan mietinnön mukaisesti tarkentuneina. Keskustan ja kokoomuksen edustajat korostivat puolustusvoimien vapaaehtoisten antamaa virka-apua ja sen luonnetta todeten, että jatkossakin siviiliviranomainen pyytää puolustusvoimilta apua sitä tarvitessaan, eivätkä sotilaat siten ole oma-aloitteisesti tulossa esimerkiksi palo- ja pelastustoimijoiden tontille. Kokoomuksen kansanedustaja, prikaatikenraali (evp.) Olli Nepponen selitti eron aiempaan muodostuvan virka-avun osalta siitä, että puolustusvoimat saattaisi jatkossa käyttää paitsi varusmiehiä ja palkattua henkilökuntaa, myös sitoutuneita vapaaehtoisia. Keskustan Kauko Juhantalo, kokoomuksen Eero Akaan-Penttilä ja puolustusministeri Seppo Kääriäinen jakoivat Nepposen näkemyksen lain tarpeellisuudesta virka-avun kannalta.

¹⁷⁹ Perustuslakivaliokunnan lausunto 52/2006 vp — HE 172/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

¹⁸⁰ PuVM 3/2006 vp – HE 172/2006 vp, 23—25 (vastalauseet 1 ja 2).

Kääriäinen nimitti välttämättömäksi katsomaansa lakiehdotusta kuvaavasti ”pelisääntölaiksi”, jolla taattaisiin kansalaisten maanpuolustustahdon ja runsaan toiminnan oikea suuntaaminen ja yleinen hyväksyttävyys. Lisäksi laki saattaisi toiminnan parlamentaarisen valvonnan piiriin, kun keskeinen toimija Maanpuolustuskoulutusyhdistys muuttuisi julkisoikeudelliseksi yhdistykseksi. Maanpuolustusnaisten Liiton puheenjohtajana toiminut kokoomuksen kansanedustaja Kaarina Dromberg nosti esille naisten huomioimisen turvallisuustoimijoina ja ilmaisi siviilien turvallisuusosaamisen olevan tärkeää myös poikkeustilanteissa, mikä on hyvin tiiviisti linjassa nykyisenkin kokonaisturvallisuusajattelun kanssa. Opposition kritiikki kohdistui erityisesti sotilaskoulutuksen ulkoistamiseen puolustusvoimista erilliselle toimijalle ja sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäväkentän liiasta laajentumisesta. Historiapoliittiselta nokittelultaakaan ei keskustelussa säästyttävä Juhantalon otettua esille käsiteltävänä olleen lain historiallisen painolastin ja vihreiden kansanedustaja Erkki Pulliaisen ehdotettua lain nimekkeeksi lakia suojeluskunnista.¹⁸¹

Toisessa käsittelyssä hyväksyttiin puolustusvaliokunnan mietinnön mukaisena laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta äänin 160—15. Lakiesityksen puolesta äänestivät niin hallitusryhmät kuin oppositiokin vasemmistoliiton eduskuntaryhmää lukuun ottamatta. Kiinnostavana yksityiskohtana vasemmistoliiton edellisenä kesänä väistynyt puheenjohtaja Suvi-Anne Siimes ja silloinen puheenjohtaja Martti Korhonen äänestivät ryhmäkurin vastaisesti lakiehdotuksen puolesta. Lisäksi eduskunta hyväksyi Janina Anderssonin ja Erkki Pulliaisen ehdottaman lausuman, jonka mukaan sotilas- ja siviiliviranomaisten työnjaon on oltava selkeä ja siviiliviranomaisille on taattava riittävät resurssit tehtävänsä hoitamiseen – siis ettei puolustusvoimien ja maanpuolustuksen tehtäväkenttää tule laajentaa lainsäädännöllä siviiliviranomaisten ydintehtäviin.¹⁸²

¹⁸¹ Valtioapäivät 2006: Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 155/2006. Www-aineisto, viitattu 13.11.2018. <<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+155/2006+ke+p+2>>; Valtioapäivät 2006: Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 156/2006 (PTK 156/2006). Www-aineisto, viitattu 13.11.2018. <<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=ptk+156/2006#KOHTA2>>. Leipätekstissä nimettyjen lisäksi kansanedustajat Jaakko Laakso (vas) ja Johanna Sumuvuori (vihr).

¹⁸² Valtioapäivät 2006: Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 158/2006. Www-aineisto, viitattu 13.11.2018. <<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+158/2006+ke+p+2>>; Valtioapäivät 2006: Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 159/2006. Www-aineisto, viitattu 13.11.2018. <<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=PTK+159/2006+ke+p+2>>.

Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (556/2007) tuli voimaan 1.1.2008. Voimaantulon myötä Maanpuolustuskoulutus ry lakkautettiin ja julkisoikeudellinen Maanpuolustuskoulutusyhdistys aloitti toimintansa.

4.6 Vapaaehtoinen maanpuolustus tiedotusvälineissä

Lehdistössä vapaaehtoista maanpuolustusta on käsitelty 2000-luvulla erityisesti maakuntajoukkoihin keskittyen. Muun muassa Helsingin Sanomat ja Turun Sanomat ovat vuosikymmenen puolivälin molemmin puolin uutisoineet maakuntakomppanioihin liittyvistä aloitteista ja suunnitelmista sekä niiden koulutuksen alkamisesta. Lisäksi tutkimuskohteena olevan lain käsittelystä raportoitiin vuosien 2006—2008 aikana vastaavia määriä kuin muista lakihankkeista.

Helsingin Sanomat on julkaissut 1990-luvulla ja sen jälkeen muutaman vapaaehtoista maanpuolustusta käsittelevän kirjoituksen pääkirjoitus-, vieraskynä- ja mielipidepalstoillaan. Esitetyt näkökulmat ovat vaihdelleet kriittisen kyseenalaistavasta tarpeellisuutta ja hyödyllisyyttä korostavaan sen mukaan, kuka tekstin on laatinut. Esimerkiksi Suomen Sadankomitealiiton puheenjohtaja Folke Sundman käsittelee vuonna 1995 julkaistussa kirjoituksessaan vapaaehtoisen maanpuolustuksen silloisia järjestelyjä yksityisen suojeluskuntaintoilun torjumisena kyseenalaistaen aseellisen maanpuolustuksen tarpeen yleisesti¹⁸³ ja Helsingin Sanomien sunnuntaisivuilla kerrotaan Erkki Tuomiojan vastustaneen vapaaehtoisen maanpuolustuksen aseman vahvistumista, sillä hän näki toiminnan Suomen militarisoitumisena.¹⁸⁴ Kenraalimajuri (evp.) ja entinen maanpuolustusjärjestöjen koulutustarkastaja Seppo Räisänen puolestaan katsoo tekstissään vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen saaneen yhteiskunnallisen hyväksynnän¹⁸⁵. 2000-luvun

docid=ptk+159/2006#KOHTA1>; PuVM 3/2006 vp – HE 172/2006 vp, 25 (vastalause 2). Viitattut puhujat nimetty leipätekstissä.

¹⁸³ Helsingin Sanomat 18.4.1995: *Tarvitaanko "Valtasen komppaniai"? Vieraskynä*, Folke Sundman. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000003425604.html>>

¹⁸⁴ Helsingin Sanomat 20.4.1997: *Tuomioja ei siedä sotaleikkejä*. Artikkelin tekijätiedoiksi on eri kohdissa merkitty Virve Aarniva, Jari Strömberg ja Pekka Vuori. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000003617297.html>>

¹⁸⁵ Helsingin Sanomat 8.4.1995: *Maanpuolustuskoulutus kehittyy*. Vieraskynä, Seppo Räisänen. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000003423513.html>>

puolella Sopimuspalokuntien liiton puheenjohtaja Isto Kujala kirjoitti Helsingin Sanomissa kahdesti siitä, että pelastustoimen ja sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävänä on pidettävä tiukasti erillään.¹⁸⁶ Ensimmäisellä kerralla vuonna 2004 mielipidekirjoitus sai samalla palstalla myös vastauksen puolustusministeriön ylijohtaja Pauli Järvenpäältä, joka vakuuttaa mielipidekirjoituksessaan asian olevan jatkossakin juuri näin.¹⁸⁷

Maakuntajoukoista ja niiden koulutuksen käynnistymisestä on kirjoitettu muun muassa Helsingin Sanomissa¹⁸⁸, Turun Sanomissa¹⁸⁹ ja Kalevassa¹⁹⁰. Maakuntajoukot hallitsivat myös lainvalmistelusta uutisointia, sillä niiden asema virka-aputehtävissä ja siviilien pääsy mukaan joukkojen tukiosiin herättivät eduskunnassa paljon keskustelua. Vihreiden puoluelehti Vihreä Lanka kirjoitti lain tultua hyväksytyksi puolustusvoimien ulkoistavan maakuntajoukkojen koulutuksen. Artikkelissa haastateltu Kari Laitinen Pääesikunnasta kertoo, ettei kyse ole niinkään ulkoistamisesta rahan vuoksi kuin koulutuspalvelun hankkimisesta kumppanuuteen perustuen. MPK ry:n ja sittemmin MPK:n toiminnanjohtaja Pekka Majuri puolestaan pohtii artikkelissa maakuntajoukkojen haasteita miehistön rekrytoinnissa – vapaaehtoista päällystöä kun oli saatavilla varsin paljon.¹⁹¹

Turun Sanomat julkaisi muutamien varsin positiivissävyisten artikkelien joukossa kaksi silloin Reserviupseeriliiton puheenjohtajana toimineen Tapio Peltomäen haastattelua vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyen. Puolustusvoimain lippujuhlan päivänä 4.6.2004 Peltomäki kertoi lehden haastattelussa, että vapaaehtoinen maanpuolustus

¹⁸⁶ Helsingin Sanomat 15.6.2004: *Pelastus- ja sotilastoimi syytä pitää erillään*. Mielipide, Isto Kujala. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.hs.fi/mielipide/art-2000004231084.html>>; Helsingin Sanomat 28.3.2006: *Vapaaehtoinen maanpuolustus väärällä perustalla*. Mielipide, Isto Kujala. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.hs.fi/mielipide/art-2000004385605.html>>

¹⁸⁷ Helsingin Sanomat, 20.6.2004: *Pelastus- ja sotilastoimet pidetään erillään*. Mielipide, Pauli Järvenpää. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.hs.fi/mielipide/art-2000004232316.html>>

¹⁸⁸ Helsingin Sanomat 13.3.2006: *Etelä-Pohjanmaan komppanian koulutus alkoi rynnäkökivääriammunnoilla*. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000004382003.html>>

¹⁸⁹ Turun Sanomat 7.10.2005: *Hiidenveden komppania uskoo koulutukseen ja kovaan kuntoon*. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/1074073587/Hiidenveden+komppania+uskoo+koulutukseen+ja+kovaan+kuntoon>>

¹⁹⁰ Kaleva 1.2.2005: *Maakuntajoukkojen pilottiyksikkö Oulun sotilaslääniniin*. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.kaleva.fi/uutiset/kotimaa/maakuntajoukkojen-pilottiyksikko-oulun-sotilaslaaniin/197393/>>

¹⁹¹ Vihreä Lanka 9.11.2007: *Puolustusvoimat ulkoistaa maakuntajoukkojen koulutuksen*. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.vihrealanka.fi/node/846>>

nähdään yksipuolisen militaristisena toimintana, vaikka se sisältää myös arjen ja ”yhteiskunnan elintoimintojen” turvaamista. Saman vuoden itsenäisyyspäivänä turkulainen Peltomäki toivoi, että maakuntajoukkoja kehitetään perustellen kantaansa muun muassa uusilla uhkakuvilla ja tärkeiden kohteiden suojaamisella.¹⁹² Lokakuussa 2007 lehti myös vaati pääkirjoituksessaan maanpuolustustahdon vaalimista.¹⁹³

Vapaaehtoisen maanpuolustuksen käsittelyssä tiedotusvälineissä näkyvät pitkälti samat näkökulmat, kannat ja argumentit kuin eduskuntakäsittelyssä ja eri tahojen lausunnoissa. Maakuntajoukkojen ja MPK:n tueksi esitetään näkemyksiä toiminnan hyödyllisyydestä maanpuolustukselle ja turvallisuudelle yleisesti ottaen, sekä sotilaallinen että arjen turvallisuuteen liittyvä koulutus nähdään eri viranomaisia ja näiden tavoitteita tukevana, vapaaehtoisresurssin hyötykäyttöä kehitetään ja maanpuolustuskenttä kiistää astuvansa sosiaali-, terveys- ja pelastusalojen varpaille. Toisaalta vapaaehtoisuuteen nojaavaa maanpuolustuksen järjestelyjä kritisoidaan julkisen vallan käytön ulkoistamisesta pois viranomaisten ja valtiokoneiston käsistä ja siitä, että MPK:n rooli sekä sotilaiden että siviiliväestön kouluttajana hämärtää rajaa sotilas- ja siviiliviranomaisten toimialojen välillä. Jo pieni lehdistökirjoittelun tarkastelu osoittaa siten osaltaan suomalaisen turvallisuuskäsityksen ja -keskustelun hajautumista sekä siitä johtuvaa turvallisuuden alojen keskinäistä kilpailua turvallisuuden määritelmästä, vaikutusvallasta ja resursseista, vaikka lähes kaikki tahot sitoutuvatkin laajan turvallisuuden käsitteeseen.

¹⁹² Turun Sanomat 4.6.2004: *Maanpuolustus sisältää myös arjen turvaamisen*. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/1073970915/Maanpuolustus+sisaltaa+myos+arjen+turvaamisen>>; Turun Sanomat 6.12.2004: *Maakuntajoukkojen kehittäminen on tärkeää reserviupseeriliiton puheenjohtajalle*. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/1074011623/Maakuntajoukkojen+kehittaminen+on+tärkeää+reserviupseeriliiton+puheenjohtajalle>>

¹⁹³ Turun sanomat 27.10.2007: *Maanpuolustustahtoa vaalittava*. Www-artikkeli, viitattu 11.10.2018. <<https://www.ts.fi/mielipiteet/paakirjoitukset/1074236641/Maanpuolustustahtoa+vaalittava>>

5 Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta suomalaisen turvallisuuskäsityksen ilmentäjänä

Vapaaehtoista maanpuolustusta koskeva lainsäädäntö ilmentää suomalaista turvallisuuskäsitystä neljän tekijän kautta. Ensinnäkin hajautuneet ja kaksijakoiset käsitykset turvallisuudesta ja uhkista näkyvät lain ja siitä käytyjen keskustelujen sekä käytännön toiminnan ulottumisesta sotilaallisen turvallisuuden lisäksi muille yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen aloille. Toiseksi turvallisuus on laajennuttuaan sektoroitunut, ja lainsäädännössä ja siitä käydyissä keskusteluissa on havaittavissa eri toimijoiden tarpeita puolustaa reviirejään ja resurssejaan muiden sektorien levittäytymiseltä toimialalleen. Tämä näkyy muun muassa pelastusalan halussa pitää vapaaehtoinen maanpuolustus sotilaallisen maanpuolustuksen alalla. Kolmanneksi laissa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta keskeinen käsite on määrittelemätön, samoin kuin suomalaisissa strategia-asiakirjoissa ja selonteoissa. Turvallisuuspolitiikassa tämä käsite on laaja turvallisuus, laissa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta puolestaan sotilaallinen koulutus. Käsitteiden määrittelyssä on osaltaan kyse sellaisesta vallasta, jota kenelläkään ei demokraattisessa päätöksenteossa ole, ja puutteellinen käsitteiden määrittely yhtäältä mahdollistaa joustavan päätöksenteon ja toisaalta lisää keskustelun tarvetta aina, kun päätöksiä valmistellaan. Neljänneksi laissa vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta näkyvät historialliset perinteisen sodankäynnin uhkan ja suojeluskuntien painolastit.

5.1 Turvallisuuden hajautuminen ja uhkiin vastaaminen

Laaja turvallisuuskäsitys tarkoittaa turvallisuuden laajenemista sotilaallisesta turvallisuudesta esimerkiksi Kööpenhaminan koulukunnan jaon mukaisesti tarkasteltuna poliittiseen, taloudelliseen, yhteiskunnalliseen ja ympäristölliseen. Lisäksi tätä horisontaalista laajenemista on nähty ravinnolliseen, terveydelliseen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Käytännössä tämäkin jaottelu on epätäydellinen ja parhaimmillaankin suuntaa antava, sillä turvallisuuskysymyksiä nousee tai paremminkin nostetaan nykyisin kaikilta elämänaloilta. Asioiden vakiintuminen turvallisuuskysymyksiksi tai nouseminen turvallisuusongelmien asemaan on kiinni konteksteista sekä poliittisista ja sosiaalisista prosesseista, eikä turvallisuuden rajoista olla yksimielisiä.

Horisontaalisen laajenemisen lisäksi turvallisuuden käsite on syventynyt vertikaalisesti. Perinteisen, kapean turvallisuuskäsityksen keskiössä nähtiin kansallisvaltio ja sen jatkeina sotilaalliset liittokunnat ja pienessä määrin myös muut kansainväliset yhteisöt. Laajan turvallisuuden aikakaudella turvallisuus ei enää kosketa vain kansallisvaltiotasoa ja sen toimintaa, vaan yhä enenevässä määrin alueelliset ja globaalit järjestelmät ja toisaalta kansallisvaltiota pienemmät yhteisöt ja yksilöt ovat turvallisuuden referenttejä ja toimijoita. Hieman paradoksaalisesti globaalit turvallisuusongelmat ja uhat, kuten köyhyys ja ilmastonmuutos, vaikuttavat erityisesti yksilöön.

Turvallisuuden käsite merkityssisältöineen määrittyy pitkälti uhkien kautta, sillä yksinään abstraktia turvallisuuden käsitettä on helpointa konkretisoida ja käsittää uhkien puuttumisena tai hallittavuutena. Hajautuneessa turvallisuudessa käsitettä määrittävät uhat ovat muuttuneet: uhkia turvallisuudelle eivät enää ole vain toiset valtiot, vaan entistä useammin ei-valtiolliset toimijat, kuten terroristijärjestöt. Ihmisten toiminnan ja poliittisten rakenteiden lisäksi uhkan aiheuttajana nähdään entistä useammin myös ympäristö ja sen muutos. Muun muassa sään ääri-ilmiöiden, merenpinnan nousun ja seismisen aktiivisuuden tuottamat katastrofit luetaan joidenkin näkökulmien mukaan turvallisuusuhkiksi, ja viimeistään niiden aiheuttamat inhimilliset lieveilmiöt johtavat turvallisuusuhkiin. Uhkaa ei laajan turvallisuuskäsityksen aikana enää voi määritellä selkeäksi viholliseksi, vaan usein uhka on vaikea tai mahdoton määriteltävä ja tuntematon toimija. Myös uhkan kohteet ovat muuttuneet: valtioiden ja niiden ydinarvojen lisäksi yksilö, globaali järjestelmä ja kaikkien tasojen yksiköt näiden välillä voivat olla turvallisuuden viittaushkohteita ja turvallisuusriskien uhkaamia.

Uhkien loputon moninaisuus ja monialaisuus asettavat päätöksentekijöille haasteen: miten uhat priorisoidaan? Mikä uhka on toista suurempi? Miten uhkiin vastaamiseksi on riittävästi resursseja? Eräiden tässä tutkimuksessa esiteltyjen tulkintojen mukaan priorisointia on lähestytty jopa taloudellisten realiteettien suunnasta: ensin on jaettu rahat turvallisuuden sektorien kesken ja sitten määritelty, mihin uhkamalleihin jaetuilla resursseilla kyetään vastaamaan.

Suomalainen turvallisuuskäsitys on valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selonteiden aikakaudella kehittynyt kaksijakoiseksi. Yhtäältä perinteinen sotilaallinen

maanpuolustus ja asevarainen turvallisuus korostuvat, toisaalta uudet uhkat ja niiden torjunnan edellyttämät suorituskyvyt saavat myös suuren painoarvon. Turvattavina kohteina ovat yhtäältä valtio ja sen itsemääräämisoikeus, joita uhkaavat Euroopassa mahdollisesti kehittyvät poliittiset ja aseelliset kriisit ja konfliktit, sekä toisaalta yksilö ja ihmillisen toiminnan eri osa-alueet, joita uhkaavat monet ihmisestä riippumattomat ongelmat, kuten ilmastonmuutos.

Myös vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettu laki perustuu kaksijakoisiin tarkoituksiin. Halu kehittää puolustusvoimien reservin koulutusjärjestelmää ja tuottaa sotilaallisia suorituskykyjä kustannustehokkaasti sotilasviranomaisen tukena edustaa perinteistä turvallisuusorientaatiota, jossa asevoimien kyky vastata valtiota kohtaavaan (valtiolähtöiseen) väkivallan uhkaan on keskeinen turvallisuuden suure. Toisaalta vapaaehtoiseen maanpuolustukseen liittyi alusta lähtien elimellisesti halu sitoa sotilaallinen toiminta myös siviiliyhteiskuntaan ja sen tarpeisiin. Maakuntajoukkojen tueksi suunniteltiin erilaisia siviileille avoimia tehtäviä, joissa ei edellytetty sotilaallista koulutustaustaa ja osaamista, ja myös yksi maakuntajoukkojen keskeisistä tehtävistä on siviiliviranomaisen tukeminen puolustusvoimien antaman virka-avun muodossa. Samoin MPK:n koulutusjärjestelmä rakennettiin jo 1990-luvulla siten, että siihen sisältyi paitsi reserviläisille tarkoitettua, aseellista sotilaallista koulutusta, myös kaikille kansalaisille suunnattua yleisen turvallisuuden ja varautumisen koulutusta.

5.2 Sektoroitunut turvallisuuspolitiikka ja kamppailu resursseista

Yhteiskunnan elintärkeiksi nimetyt toiminnot on strategia-asiakirjoissa järjestetty sektorimalliksi, jossa kullakin sektorilla on omat tarkasti määrätyt vastuutahonsa ja -viranomaisensa. Vastuu esimerkiksi siviilien ja sotilaiden kesken on siten jaettu näennäisen täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Toisaalta sektoroituneessa turvallisuudessa ja yhteiskunnassa vastuutahojen välillä vallitsee voimakas ja välttämätön keskinäisriippuvuus, joka edellyttää kaikilta toimijoilta valmiutta tiiviiseen yhteistoimintaan.

Turvallisuuden eri alojen toimijoista mikään ei kuitenkaan kykene toimimaan ilman riittäviä resursseja. Epäselvästi ja laveasti määriteltyjen uusien uhkien korostuminen strategioissa, selonteoissa ja hallitusohjelmissa saavat aikaan sen, että määritelmistä kiistel-

lään yhä uudelleen aina, kun resursseja jaetaan toimijoiden kesken. Sotilaallisen turvallisuuden toimijat korostavat sotilaallisia uhkia, asevaraisen turvallisuuden muotoja ja rooliaan virka-avun antajana ei-sotilaallisen turvallisuuden uhkien torjumisessa. Siviiliturvallisuuden toimijat – esimerkiksi palo- ja pelastusala ja eräät sosiaali- ja terveysalan toimijat – puolestaan pitävät huolestuttavana sitä, että turvallisuuden laaja ja epätasällinen määrittely sallivat sotilaiden kasvattaa liiaksi sananvaltaansa ja painoarvoaan turvallisuuspoliittisessa päätöksenteossa. Myös vapaaehtoisen maanpuolustuksen levittäytyminen lähelle perinteisten siviilitoimijoiden toimintoja julkisoikeudellisen aseman, laissa määriteltyjen tehtävien ja lakitekstissä asti mainittujen mahdollisten toimintamuotojen kautta nähtiin siksi siviiliturvallisuuden aloilla riskinä. Käytännössä kuitenkin julkisen rahoituksen rajaaminen julkisoikeudellisten tehtävien suorittamiseen eli sotilaallisen ja sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen järjestämiseen sekä järjestöjen keskinäiset sopimukset ja keskustelut ovat estäneet sen, että järjestöt söisivät toistensa toimintamahdollisuuksia kohtuuttomasti.

Resursseista eivät kamppaile vain turvallisuuden eri sektorit, vaan myös ammattilaisten ja vapaaehtoisten välillä on nähtävissä jonkinasteinen kuilu. Turvallisuuden alan ammatilainen, oli sitten kyseessä virassa palveleva upseeri tai pelastaja-ensihoitaja, toimii turvallisuuden tehtävissä ammatikseen käytyään läpi mahdollisesti useita vuosia kestävä, monia vaiheita käsittävän ja kalliin koulutuksen. Hän joutuu täyttämään erilaisia, usein laissa asti määrättyjä vaatimuksia ja saa työstään elantonsa. Vapaaehtoinen puolestaan tekee samankaltaista työtä ilman korvausta ansiotyönsä ohella, usein tunteja, päiviä, viikkoja tai joissain tapauksissa kuukausia kestävä aktiivisen opettelun ja harjoittelun jälkeen. Vapaaehtoista eivät useinkaan sido vastaavat velvollisuudet ja vaatimukset kuin ammattilaista. Ammatilaisen voi periaatteessa olettaa saavan merkittävästi vapaaehtoista enemmän tuloksia aikaiseksi, mutta ammattilaisten käyttö erilaisiin tehtäviin on myös vapaaehtoisia huomattavasti kalliimpaa. Monia turvallisuuden alan tehtäviä pidetään luonteeltaan sellaisina, että riittävä suorituskyyky saadaan aikaiseksi myös vapaaehtoisvoimin, ja siksi yhdessä resurssikysymyksen kanssa halu lisätä vapaaehtoisten määrää on monesti suuri. Toisaalta monesti vapaaehtoisten käytön lisäämistä pidetään ammattilaisten määrän vähentämisen perusteena ja siten sen katsotaan usein olevan suorituskyyvyn laskemista. Kuten esimerkiksi viimeaikainen reservipoliisikeskustelu jälleen

osoittaa, vapaaehtoiisiin ei luoteta yhtä paljon kuin ammattilaisiin, ja ammattilaisten edunvalvojat katsovat vapaaehtoisten roolin kasvattamisen vaarantavan paitsi suorituskyvyn, myös sen tuottajien elannon. Tätä näkökulmaa edustaa muun muassa RKP:n lausunto vuoden 2007 lain valmisteluvaiheessa: panostus vapaaehtoiisiin ei saisi tarkoittaa viranomaisen toiminnan korvautumista vapaaehtoisilla.

5.3 Keskeisten käsitteiden määritelmien puutteellisuus

Suomalaisessa turvallisuuspolitiikassa on jo kauan sitouduttu hyvin julkisesti ”laajaan turvallisuuteen” määrittelemättä sen sisältöä yksiselitteisesti ja pitävästi. Lakien säätämisen sekä muun strategisen ja operatiivisen päätöksenteon kannalta olisi hyödyllistä, että laajan turvallisuuden käsite olisi määritelty tavalla, johon asiakirjojen ja linjausten laatija voisi aina tukeutua. Jokaista strategia-asiakirjaa ja lakia laadittaessa keskeisestä käsitteestä ja sen sisällöstä käydään pitkälinen ja monipolvinen väantö, joka ei välttämättä pääty asiakirjan voimaantumiseen vaan jatkuu sitä sovellettaessa kenttätason toimijoiden kesken. Tästä näkökulmasta lavea ja ympäröivä määritelmä on selkeä puute. Toisaalta kenellä on valta päättää, mitä laaja turvallisuus lopultakin tarkoittaa, kun sen paremmin tutkimuskirjallisuudessa kuin virallisjulkaisuissa ei päästä käsitteen sisällöstä yhteisymmärrykseen?

Lavea määritelmä on myös poliittinen ja operatiivinen etu: käsite taipuu yhä uudelleen toimintaympäristön, tilanteen ja intressien mukaan, kun sitä sovelletaan käytäntöön, eikä määritelmästä käytävää kamppailua tarvitse käydä valtio- ja normihierarkian ylimmillä tasoilla. Löyhästi määriteltyjen käsitteiden etuna on siis niiden joustavuus. Turvallisuuspolitiikan ja käytännön turvallisuustyön toimintaympäristöt, toimintaedellytykset ja toimijat muuttuvat jatkuvasti yhdessä muun maailman kanssa. Turvallisuutta koskeva tieto lisääntyy ja muuttuu. Pikkutarkkaan ja täsmälliseen laajan turvallisuuden määrittelyyn sitoutuva valtiokoneisto havaitsisi luultavasti hyvin pian määritelmästä päätettyään, ettei se enää ole ajanmukainen, ja ettei sen perusteella voida enää ohjata käytännön toimenpiteitä. Vastaavasti vain suuret ja periaatteelliset suuntaviivat antava tapa määritellä käsitteet ohjaa ajattelua yhdessä päätettyyn suuntaan, mutta ei kahlitse päätöksentekijää ja kentällä toimivaa viranomaista tai järjestöä.

Turvallisuuden kaltaisen abstraktin käsitteen määrittely on aina kiistanalainen ja poliittinen asia. Vastaavasti turvallisuuskäsitys määrittyy monimutkaisen ja pitkäkestoisen poliittisen prosessin kautta ja elää jatkuvasti ajassa. Näiden abstraktien käsitteiden määrittelyn eräänlainen puutteellisuus ja tulkinnanvaraisuus ovatkin nähtävissä paitsi niiden subjektiivisuuden ja kontekstisidonnaisuuden, myös demokraattisen päätöksenteon seurauksina. Kun todellisuuden ajatellaan rakentuvan intersubjektiivisesti sosiaalisten ja poliittisten prosessien kautta, demokratiassa kenelläkään ei ole sellaista valtaa määrätä kielenkäytöstä ja ilmausten merkityksistä, ettei merkityksistä tarvitsisi käydä keskustelua ja kiistoja.

Suomalaiseen poliittiseen kulttuuriin voidaan nähdä kuuluvaksi konsensushakuisuus, joka korostuu ”superpolitiikaksikin”¹⁹⁴ luonnehditussa turvallisuuspolitiikassa. Monipuoluejärjestelmän ohella taustalla lienee halu välttää tempoilua ja radikaaleja ratkaisuja niiden negatiivisten yhteiskunnallisten ja poliittisten vaikutusten vuoksi. Varsinkin turvallisuuspolitiikassa vaikuttaa konsensusperinteen lisäksi varovaisuus ulkovaltojen, erityisesti Venäjän suhteen.

Sotilaallisen koulutuksen määritelmän hämäryys ja sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen määritelmän suoranainen puuttuminen vuoden 2007 laissa ovat tästä huolimatta outoja asioita, varsinkin, kun tarkkaa määritelmää sotilaalliselle koulutukselle vaadittiin koko prosessin läpi. Kuten todettua, yhtäältä yksitelitteisyys takaa toimintamahdollisuudet, toisaalta se rajoittaa niitä. Mitä pikkutarkempi määritelmä on, sitä vaikeampi sitä on noudattaa keskenään erilaisissa olosuhteissa ja muuttuvissa tilanteissa. Myös säädöksen tai normin sisäisten ristiriitojen mahdollisuus ja määrä kasvavat, kun määritelmiä tarkennetaan liikaa. Sotilaallinen koulutus viranomaisen ulkopuoliselle järjestölle annettavana julkishallinnollisena tehtävänä on kuitenkin sellainen toiminnan muoto, joka olisi täysin mahdollista määritellä sitoen esimerkiksi siihen, onko johtovastuu tapahtumissa puolustusvoimien sotilasvirassa palvelevilla sotilailla, mikä koulutuksen tarkoitus on ja käytetäänkö tapahtumissa puolustusvoimille kuuluvia aseita ja ampuvatarvikkeita. Samoin sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus olisi määriteltävissä

¹⁹⁴ Nokkala 2016, 77.

lain tasolla vastaavien johtovastuu-, tarkoitus- ja välinekysymysten kautta, kun vuoden 2007 laissa se määritellään ”muuksi vapaaehtoiseksi maanpuolustuskoulutukseksi” – eikä vapaaehtoista maanpuolustuskoulutustakaan määritellä laissa yksiselitteisesti. Sisältääkö tämä sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen määritelmä myös varautumis- ja turvallisuuskoulutuksen? Sisältääkö se tiedotuksen ja valistuksen? Julkisenä hallintotehtävänä sotilaallisia valmiuksia palveleva koulutus rahoitetaan pääosin julkisin varoin. Sen puuttuvasta määritelmästä kuitenkin seuraa, että koulutuksen toimeenpanevalla organisaatiolla voi monissa tapauksissa olla epäselvää, saako jonkin koulutuksen, kuten varsin kiistatta sotilaallisia valmiuksia palvelevan, mutta aseettoman ja myös siviileille täysin sopivan suunnistus- ja maastotaitokoulutuksen kulujen kattamiseen käyttää yhteiskunnan varoja.

5.4 Konventionaalisen sodan pelko ja suojeluskunnat historiallisina painolasteina

Turvallisuuskäsitykseen, kuten kaikkeen poliittiseen kulttuuriin, vaikuttaa voimakkaasti käsityksen muodostajan kulttuurinen ja historiallinen tausta. Suomalaisen turvallisuuskäsityksen ja sitä seuraten myös vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetun lain taustalla on nähtävissä tarve paitsi vastata nykyaikaisen laajan turvallisuuden trendin mukaisesti ”uusiin uhkiin”, myös suojautua konventionaaliselta sodankäynniltä. Maailma ja Suomi muuttuvat, mutta historialliset kokemukset toisen maailmansodan ajalta ohjaavat edelleen ajattelua siten, että sotilaallisen suorituskyvyn ja uskottavan itsenäisen puolustuksen merkitys ovat edelleen varsin keskeisiä suomalaisessa turvallisuuspoliittisessa ajattelussa ja päätöksenteossa. Turvallisuuspoliittiset doktriini- ja strategia-asiakirjat eivät jätä sotilaallista suorituskkyä paitsioon, vaan puolustushallinto on tiiviisti mukana niiden valmistelussa ja pääsee jopa määräämään paljon. Puolustusvoimilla on vakaa asema Suomen luotetuimpien viranomaisten joukossa ja näkyvä yhteiskunnallinen asema osittain yleisen asevelvollisuuden vuoksi. Vastaavasti vapaaehtoisen maanpuolustuksen aseman vahvistaminen lainsäädäntöteitse osana suomalaista turvallisuustyötä ja kolmatta sektoria sekä sotilaallisten koulutusaiheiden korostuminen MPK:n toiminnassa kertovat asevaraisen turvallisuuden merkityksestä. Perusteluna merkitykselle esitetään poliittisessa puhunnassa yleensä fraaseja, joiden mukaan sodan uhka ei ole

kokonaan poistunut, vaikka Suomi ei olekaan käynyt konventionaalista sotaa vuoden 1945 jälkeen.

Vapaaehtoista maanpuolustusta paitsi virallistetaan ja vahvistetaan lainsäädännöllä, sitä myös suitsitaan ja sille asetetaan rajoitteita. Taustalla on nähtävissä suojeluskuntien historiallinen painolasti, sillä vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ei ole haluttu tehdä uutta suojeluskuntaa. Pelkona on, että vapaaehtoisten maanpuolustajien liian vapaat kädet – ja esimerkiksi aseistuksen jakaminen vapaaehtoisuuteen perustuviin maakuntajoukkoihin kuuluville kotisäilytykseen – epävakauttaisivat yhteiskuntaa. Sen lisäksi, että sarjatuleen kykenevien rynnäkkökiväärien jakaminen kotisäilytykseen nähdään varsin yleisesti turvallisuusriskinä, myös vapaaehtoisten sotilaalliselle harjoittelulle on haluttu asettaa rajoitteita ja kytkeä se tiiviisti sotilasviranomaisen ja vastuunalaisen ministeriön valvottavaksi. Valvonnalla varmistetaan sitä, etteivät vapaaehtoiset poikkea sotilasviranomaiselle hyväksytyistä tavoista suorittaa sotilaallisia tehtäviään, ja etteivät he esimerkiksi järjestäydy viranomaisista irrallisiksi organisaatioikseen.

On toisaalta kiinnostavaa, että Pohjoismaiden ja Baltian maiden kodinturvaorganisaatiot on käytännössä rakennettu toisen maailmansodan jälkeisenä aikana sotia edeltävien suomalaisten suojeluskuntien mallin mukaan, mutta Suomessa vastaavaa järjestelmää ei ole pienehköjen piirien ulkopuolella haluttu luoda. Jo olemassaolonsa aikana kiistanalaiset ja Pariisin rauhansopimuksessa kielletyt suojeluskunnat ovat liian kipeä asia niin puolustushallinnolle kuin kansalaisillekin, jotta valtion olisi poliittisesti perusteltua vaalia avoimesti niiden perintöä. Puolustusvoimien paikallisjoukot joka tapauksessa käytännössä täyttävät mahdollisten suojeluskuntien tehtävän olematta sotilasviranomaisesta irrallinen aseellinen organisaatio. Hakeutuminen paikallisjoukkojen tehtäviin perustuu vapaaehtoisuuteen, tehtävissä saa koulutusta aseelliseen sotilastoimintaan ja muille viranomaisille annettavaan apuun ja toiminta keskittyy paikallisiin tehtäviin ja olosuhteisiin. Käytännössä eräs hyvin keskeinen ero pohjoismaisten ja baltialaisten kodinturvajoukkojen ja Suomen nykyisen järjestelmän välillä on, että kodinturvan ja suojeluskuntien funktiota täyttävillä paikallisjoukoilla ei ole omaa, erillistä komentajaansa ja esikuntaansa, vaan niitä johtavat Maavoimien komentaja, Maavoimien esikunta ja näiden alai-

sina paikallispataljoonien komentajat. Toisin sanoen ne ovat kiinteä osa puolustusvoimien organisaatiota, eivätkä myöskään muodosta omaa puolustushaaraansa. Maanpuolustuskoulutusyhdistys sen sijaan, vaikka toimiikin omana erillisenä kokonaisuutenaan omine johto-osineen, piiriorganisaatioineen ja sitoutuneine vapaaehtoisineen, on koulutusorganisaatio vailla omia joukkoja. Sillä ei siis suojeluskunnista ja kodinturvajoukoista poiketen ole varsinaisia operatiivisia tehtäviä, vaan se toimii koulutus- ja tukilustana turvallisuusviranomaisten, jäsenjärjestöjensä ja kansalaisten tarpeita varten.

6 Lopuksi

Laajasta turvallisuudesta ja kokonaisturvallisuudesta puhutaan tänä päivänä paljon, ja huomattavan suuri osa turvallisuus- ja puolustuspoliittisesta päätöksenteosta näyttää perustuvan näiden käsitteiden varaan. Käsitteitä ei kuitenkaan ole määritelty erityisen tarkasti, ja niiden rajat ovat tavan kansalaiselle – ja kaikesta päätellen myös julkishallinnolle ja sitä tukeville toimijoille – epäselvät.

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää, millainen suomalainen tai suomalaiseksi mielletävä turvallisuuskäsitys oli kylmän sodan ajoista 2000-luvun ensimmäiselle vuosikymmenelle, ja miten tuo käsitys turvallisuudesta näkyy vuoden 2007 vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa. Tutkimustehtävää lähestyttiin turvallisuuskäsityksen kuvauksen osalta tutkimuskirjallisuuteen, erityisesti Jarno Limnéllin väitöskirjaan nojautuen ja lainsäädännön osalta lakitekstin ja säätämisprosessissa syntyneiden asiakirjojen kautta.

Keskeiseksi johtopäätökseksi muodostui se, että samoin kuin turvallisuuspoliittista päätöksentekoa ohjaavissa virallisjulkaisuissa ja strategia-asiakirjoissa, myös vapaaehtoista maanpuolustusta koskevassa lainsäädännössä ja sen säätämisprosessissa normien ja strategioiden toimeenpanon edellyttämät keskeiset käsitteet on määritelty löyhästi. Suomalaista turvallisuuskäsitystä on tutkimuskirjallisuudessa kuvattu kaksijakoiseksi – yhtäältä halutaan turvata valtion olemassaoloa ja tulevaisuutta valtiollisin ja sotilaallisin keinoin ja uhkakuviksi nähdään erityisesti sotilaallinen voimankäyttö ja terrorismi, toisaalta taas halutaan turvata kansalaisten hyvinvointi ja elinolosuhteet myös ihmisestä riippumattomilta uhkilta. Laajan turvallisuuden käsitteen alle on siis haalittu jopa enemmän uhkakuvia, kuin mihin on varaa vaikuttaa turvallisuuspolitiikan ja -viranomaisten keinoin. Löyhästi jos lainkaan määritelty laajan turvallisuuden käsite on lisäksi osaltaan aiheuttanut sen, että käytännön turvallisuuspolitiikan teossa on käyty jatkuvaa resurssi- ja vaikutusvaltakamppailua, johon osallistuvat niin puolustus-, ulkoasiain- kuin sisäasiainhallintokin. Kaksijakoinen näkemys turvallisuuden fokuksista sekä kamppailu oikeudesta määritellä turvallisuus ja resursseista ilmenevät myös vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa ja siitä käydyissä keskusteluissa. Koko säätämisprosessin ajan käytiin keskustelua siitä, miten laajasti Maanpuolustuskoulutusyhdistys saisi toimia

kokonaisturvallisuuden kentällä, ja miten laajasti vapaaehtoisia maakuntajoukkoja voitaisiin käyttää virka-apuun ei-sotilaallisten viranomaisten johtamissa operaatioissa. Vapaaehtoisen maanpuolustuksen käsitteen myös pelättiin ja toisaalta toivottiin keskustelun eri osapuolten parissa kattavan suuren osan kokonaisturvallisuuden toiminnoista. Lainsäädännöstä käyty keskustelu eduskunnassa ja eri toimijoiden lausunnoissa sekä julkisuudessa on siis konkreettinen esimerkki suomalaisen turvallisuuskäsityksen hajanaisuudesta ja täsmällisten, pitävien määritelmien puuttumisesta.

Vuonna 2018 vapaaehtoinen maanpuolustus ja sitä koskeva lainsäädäntö ovat jälleen muutosten edessä, kun lakiin perustuen järjestetystä maanpuolustuskoulutuksesta on kerätty kokemuksia kymmenkunta vuotta. Tämän tutkielman kirjoittamisen aikana laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräät siihen liittyvät lait, kuten ampuma-aselaki ovat päivityksen kohteena. Lakiin tehtävien muutosten joukossa ovat muun muassa Maanpuolustuskoulutusyhdistyksen ja puolustusvoimien välinen suhde sotilaallisen koulutuksen ja sotilaallisia valmiuksia palvelevan koulutuksen järjestämisessä sekä MPK:lle mahdollisesti annettava julkisoikeudellinen tehtävä varautumis- ja turvallisuuskoulutuksen antamisesta. Lainsäätäjän ja yhteiskunnallisten vaikuttajien tarkasteltavana ovat siis jälleen kysymykset siitä, miten turvallisuus ja sen osa-alueet ymmärretään ja missä kulkevat turvallisuuden sektorien rajat. Epäilemättä lainsäädäntöuudistus ja vapaaehtoisen maanpuolustuksen uudelleenjärjestäminen johtavat jälleen tiukkaan keskusteluun käsitteiden määritelmistä ja määrärahojen jakamisesta turvallisuuden alalla. Tämän tutkimuksen hengessä voisikin olla mielekästä tutkia vuoden 2018 lakiuudistusta peilaten sitä tämänhetkiseen ”suomalaiseen” turvallisuuskäsitykseen esimerkiksi valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon 2012, puolustuselonteon 2017, sisäisen turvallisuuden selonteon 2016, yhteiskunnan turvallisuusstrategian 2017 ja sisäisen turvallisuuden strategian 2017 pohjalta.

Kiinnostavaa on paitsi turvallisuuden sektorien välinen dynamiikka julkishallinnossa, myös vapaaehtoisuuden, erilaisten järjestöjen ja yhdistysten ja niin kutsutun neljännen sektorin eli spontaanien vapaaehtoisten merkityksen voimakas nousu kokonaisturvallisuutta koskevilla virallisilla asiakirjoilla. Se, että turvallisuuskysymyksiin ja -haasteisiin

vastaavat entistä laajemmin vapaaehtoisjärjestöt, kertoo osaltaan virallisesta suhtautumisesta turvallisuustoimijoihin. Valtiokeskeisestä ja sotilaallisesta turvallisuudesta on siirrytty yhä kauemmas kohti hyvin laajasti ymmärrettyä turvallisuutta, ja sen määrittely ja rajanveto ovat jatkuvan keskustelun ja kiistelyn kohteina – ja jopa valtion ydintoiminnoksi luettava sotilaallinen turvallisuuden tuottaminen on osin mahdollistettu vapaaehtoisten tehtäväksi.

Myös historian käyttö lainsäädäntöprosessin aikana ja vapaaehtoista maanpuolustusta koskevissa keskusteluissa laajemmalti olisi kiinnostava tutkimusaihe. Vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annettua lakia luonnehdittiin monessa yhteydessä muun muassa pelisääntölaiksi ja sen nähtiin antavan toiminnalle paitsi vahvan ja virallisen aseman, myös selvät ja varsin tiukkoinakin pidetyt rajat. Eduskuntakäsittelyssä nähtiin sekä sävyltään positiivista, jopa ihailevaa, että negatiivista suojeluskuntaretoriikkaa, ja vapaaehtoista maanpuolustusta on julkisesti aika ajoin verrattukin toista maailmansotaa edeltäneisiin suojeluskuntiin niin hyvässä kuin pahassa.

Lähteet

Arkistolähteet

Puolustusministeriön arkisto
2005/Saapuneet asiakirjat/4210/140.

Julkaistut lähteet

Virallisjulkaisut

Asevelvollisuuslaki 28.12.2007/1438.

Valtiopäivät 2006: Hallituksen esitys laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi HE 172/2006 vp.

Laki vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta 11.5.2007/556.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 52/2006 vp — HE 172/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Puolustusministeriö: Puolustusministeriön vapaaehtoisen maanpuolustustyön selvitystyöryhmän raportti. PLM KD nro 1087/0100/2002. Helsinki, 2004 (PLM 2004).

Puolustusvaliokunnan mietintö 3/2006 vp — HE 172/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Valtioneuvosto: *Euroopan turvallisuuskehitys ja Suomen puolustus*. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 17.3.1997 (VNS 1/1997).

Valtioneuvosto: *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka*. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001 (VNS 2/2001).

Valtioneuvosto: *Turvallisuus muuttuvassa maailmassa. Suomen turvallisuuspolitiikan suuntalinjat*. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 6.6.1995 (VNS 1/1995).

Valtioneuvosto: *Valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko 2004* (VNS 6/2004).

Valtioneuvosto: *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 27.11.2003* (YETT 2003).

Valtioneuvosto: *Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 23.11.2006* (YETT 2006).

Valtioneuvosto: *Yhteiskunnan turvallisuusstrategia. Valtioneuvoston periaatepäätös 2.11.2017* (YTS 2017).

Valtiopäivät 1994: Eduskunnan täysistunnon pöytäkirjat.

Valtiopäivät 1994: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi HE 131/1994 vp.

Valtiopäivät 1994: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi puolustusvoimista annetun lain 2 §:n muuttamisesta HE 46/1994 vp.

Valtiopäivät 2006: Eduskunnan täysistunnon pöytäkirjat.

Järjestöjen julkaisut

Maanpuolustuskoulutusyhdistys: Naisten koulutuksen välitarkasteluraportti 2017. Maanpuolustuskoulutusyhdistys ak 160/1.03/4.12.2017. Verkkajulkaisu, viitattu 11.10.2018. <<https://mpk.fi/Ajankohtaista/ArticleID/386/MPK-n-naisten-koulutuksen-v%C3%A4liraportti-julkaistu>>

Rauhanliitto.fi (Suomen Rauhanliitto – YK-yhdistys ry): Lakiesitys vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta. Www-dokumentti, viitattu 9.7.2018. <<http://www.rauhanliitto.fi/tiedotus/lausunnot/lakiesitys-vapaaehtoisesta-maanpuolustuksesta>>

Sanomalehdet ja uutissivustot

Helsingin Sanomat <<https://www.hs.fi/>> 1995, 1997, 2003, 2004, 2006 ja 2007.

Kaleva <<https://www.kaleva.fi/>> 2003.

Turun Sanomat <<https://www.ts.fi/>> 2004, 2005, 2007 ja 2008.

Verkkouutiset <<https://www.verkkouutiset.fi/>> 2003.

Vihreä Lanka <<https://www.vihrealanka.fi/>> 2007.

Kirjallisuus

- Anttonen, Johanna: *Yhteistä turvallisuutta rakentaen – Poliisi- ja upseeriprofessioiden yhteiskehittelyn mahdollisuuksista*. Väitöskirja. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 6. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2016.
- Barkawi, Tarak: From War to Security. Security Studies, the Wider Agenda and the Fate of the Study of War. *Millennium: Journal of International Studies* 39(3), 701–716, 2011.
- Black, Jeremy: *Rethinking Military History*. New York: Routledge, 2004.
- Blombergs, Fred (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2016.
- Blombergs, Fred: *Euroopan voimatasapainojärjestelmä 1990–2012. Euroopan vakaus rakenteellisen, uusklassisen ja hegemonisen realismin näkökulmasta*. Väitöskirja. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 32. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2013.
- Blombergs, Fred: Suomen Nato-jäsenyyden edut ja haitat realismin näkökulmasta tarkasteltuna. Teoksessa Blombergs, Fred (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2016.
- Buzan, Barry – Wæver, Ole – de Wilde, Jaap: *Security. A New Framework for Analysis*. Boulder, Colorado: Rienner, 1998.
- Heinonen, Veikko U. J.: *Suomalaisen turvallisuuspolitiikan tila. Suomalaisen 2000-luvun alun turvallisuuspoliittisen debatin käsiteanalyttinen tarkastelu*. Väitöskirja. Jyväskylän yliopisto, 2011.
- Heiskanen, Markus: *Rajakeisarin uudet (v)aatteet. Käsiteanalyysi rajaturvallisuudesta*. Väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Lapponiensis 124. Rovaniemi: Lapin yliopisto 2013.
- Hudson, Heidi: 'Doing' Security As Though Humans Matter. A Feminist Perspective on Gender and the Politics of Human Security. *Security Dialogue* Vol. 36(2), 155–174, 2005.
- Huotari, Anu: *Taistelu turvallisuuden tulkinnasta. Turvallisuuspolitiikan diskursiivisuus ja turvallistaminen Suomen eduskunnassa 1995 ja 2004*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos, 2007.
- Kaarna, Milla: *Vapaaehtoisen maanpuolustustyön uudet haasteet. Tutkielma vapaaehtoisen maanpuolustusjärjestelmän turvallisuuspoliittisesta merkityksestä Suomessa*. Pro gradu -tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta, Yleisen valtio-opin laitos, 1998.

- Kannisto, Ahti – Palmunen, Tapio – Välimäki, Pasi: *Muuttuuko turvallisuuspolitiikan linja? Valtioneuvoston eduskunnalle vuosina 1995 ja 1997 antamien turvallisuus- ja puolustuspoliittisten selontekojen vertailu*. Julkaisusarja 2: Tutkimusselosteita N:o 2. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 1997.
- Kerttunen, Mika (toim.): *Uudet uhkat?* Julkaisusarja 2, Tutkimusselosteita No 37. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2007.
- Kerttunen, Mika: Johdanto, teoksessa Kerttunen, Mika (toim.): *Uudet uhkat?* Julkaisusarja 2, Tutkimusselosteita No 37. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2007.
- Kotilainen, Juha: *Viranomaisyhteistyön merkityssysteemi ja hegemonia. "Ministerien puheet diskurssianalyysin kourissa"*. Yleisesikuntaupseerikurssin diplomityö. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2009.
- Laitinen, Kari: *Turvallisuuden todellisuus ja problematiikka. Tulkintoja uusista turvallisuusista kylmän sodan jälkeen*. Väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto 1999.
- Laurila, Sirkku: *Vapaaehtoinen sitoutuminen. Maanpuolustuskoulutus ry:n muuttuvan roolin vaikutus jäsenliittojen toimintaan*. Pro gradu -tutkielma. Helsinki: Helsingin yliopisto, Maatalous-metsätieteellinen tiedekunta, Taloustieteen laitos, 2007.
- Limnell, Jarno – Raitasalo, Jyri: *Selonteko 2009 – Turvallisuuden uudelleenarviointia*. Julkaisusarja 4: Työpapereita No 29. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2009.
- Limnell, Jarno: *Suomen uhkakuvapolitiikka 2000-luvun alussa*. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia no. 29. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2009.
- Limnell, Jarno: *Toimiiko turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selontekomenettely?* Julkaisusarja 4: Työpapereita no. 26. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2008.
- Maanpuolustuskorkeakoulu: *Tietoja Suomen kokonaismaanpuolustuksesta 2006. Maan ja kansalaisten turvallisuus – yhteiskunnan toiminnan turvaaminen*. Helsinki: Edita Prima Oy, 2005.
- Niemelä, Pauli: Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko. Teoksessa Niemelä, Pauli – Lahikainen, Anja Riitta (toim.) *Inhimillinen turvallisuus*. Tampere: Vastapaino, 2000.
- Niemelä, Pauli – Lahikainen, Anja Riitta (toim.) *Inhimillinen turvallisuus*. Tampere: Vastapaino, 2000.
- Nokkala, Arto: *Laajeneva sotilaspolitiikka*. Väitöskirja. Tutkimuksia No. 94. Tampere: Rauhan- ja konfliktitutkimuskeskus, 2001.

- Nokkala, Arto: Suomen laajeneva sotilaspolitiikka. *Tiede Ja Ase*, 59(59), 2001, 65–90. Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/47845>.
- Nokkala, Arto: Suomen puolustuspolitiikan käännekohtia. Teoksessa Blombergs, Fred (toim.): *Suomen turvallisuuspoliittisen ratkaisun lähtökohtia*. Julkaisusarja 1: Tutkimuksia nro 4. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, 2016.
- Nokkala, Arto: *Uhka ja kumppani. Venäjä Suomen puolustushallinnossa*. Julkaisusarja 1: Strategian tutkimuksia No 28. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2009.
- Palosaari, Teemu: *The Art of Adaptation. A study on the Europeanization of Finland's foreign and security policy*. Väitöskirja. Tampere Peace Research Institute (TAPRI) Studies in Peace and Conflict Research No. 96. Tampere: University of Tampere, 2011.
- Porras, Ville: *Turvallisuus käsitteenä. Käsitemallit turvallisuuden ominaispiirteistä*. Dipoli-raportit / Dipoli-reports B, Master of Security -lopputyö. Espoo: Koulutuskeskus Dipoli, Teknillinen korkeakoulu, 2008.
- Raitasalo, Jyri: Näkökulma sotaan. Teoksessa Raitasalo, Jyri – Sipilä, Joonas (toim.): *Sota – Teoria Ja Todellisuus: Näkökulmia Sodan Muutokseen*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2008.
- Raitasalo, Jyri – Sipilä, Joonas (toim.): *Sota – Teoria Ja Todellisuus: Näkökulmia Sodan Muutokseen*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2008.
- Raitasalo, Jyri: *Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen puolustus*. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos, 2008.
- Rantapelkonen, Jari – Koistinen, Lotta: *Pohdintoja sotatieteellisistä käsitteistä*. Julkaisusarja 2: Tutkimuseloitteita nro 1. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotataidon laitos, 2016.
- Rusanen, Timo: Globaali turvallisuus. Teoksessa Niemelä, Pauli – Lahikainen, Anja Riitta (toim.) *Inhimillinen turvallisuus*. Tampere: Vastapaino, 2000.
- Silvasti, Markus: Turvuus – kohti uutta turvallisuusymmärrystä. *Tiede Ja Ase*, 74, 2017. Noudettu osoitteesta <https://journal.fi/ta/article/view/60628>.
- Sipilä, Joonas – Koivula, Tommi: *Kuinka strategiaa tutkitaan?* Julkaisusarja 2: Tutkimuseloitteita No 50. Helsinki: Maanpuolustuskorkeakoulu, Strategian laitos 2013.
- Takamaa, Susanna: *Reserviläisnaisten osallistuminen vapaaehtoiseen maanpuolustukseen*. Pro gradu -tutkielma. Tampere: Tampereen yliopisto, yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö, 2014.

- Veijola, Heta: *Maakuntajoukkoihin sijoitettujen reserviläisten sitoutuminen ja siihen vaikuttavat tekijät*. Pro gradu -tutkielma. Jyväskylä: Jyväskylän yliopiston kauppa-korkeakoulu, 2016.
- Viljanen, Jussi: *Meitä on jo 300 000. Maanpuolustuskoulutusyhdistys (MPK) 15 vuotta*. Kuopio: Maanpuolustuskoulutusyhdistys, 2008.
- Viljanen, Jussi: *Suomen ja kansalaisten turvallisuudeksi. Maanpuolustuskoulutus ry:n ensimmäinen vuosikymmen 1993 - 2004*. Kuopio: Maanpuolustuskoulutus ry, 2005.
- Virta, Sirpa: Turvallisuuden tutkimus. Tieteenalat ja monitieteisyyden lähtökohtia. *Tiede Ja Ase*, 69, 2012, 112—126.
- Visuri, Pekka: Suomen turvallisuuspolitiikan ja maanpuolustuksen linjaukset: Doktriinien muutokseen vaikuttaneet tekijät ja puolustuspoliittinen päätöksenteko (2001). Teoksessa Visuri, Pekka (toim.): *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*. 2. täydennetty painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava, 2003.
- Visuri, Pekka (toim.): *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan linjaukset*. 2. täydennetty painos. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava, 2003.